

Bustelo Ruesta, Maria (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata. Páginas 17-44

Capítulo 1. Las políticas públicas de igualdad de género en España

1.1. Concepto e historia de las políticas de igualdad de género

Las políticas públicas de igualdad de género se definen, en este trabajo, como el **conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres**. La adopción del término genérico de “igualdad de género” tiene que ver con una definición más actual, comprehensiva y aceptada internacionalmente del problema que pretenden resolver las políticas públicas en cuestión (la desigualdad entre hombres y mujeres). En él, se incluyen todas las acciones impulsadas por los poderes públicos y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socio-económicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad.

Las difíciles relaciones feminismo-Estado

El origen de estas políticas públicas de igualdad de género se encuentra en la idea o el **reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género** y la discriminación de la mujer. Aunque, como veremos más adelante, las relaciones de las mujeres con el Estado han sido casi siempre difíciles y, de alguna forma, contradictorias, el impulso esencial para que el tema de la desigualdad de género se convirtiera en una cuestión pública, entrara en la agenda de los poderes públicos y se comenzaran a formular medidas al respecto, se debe al movimiento feminista de segunda ola de la década de los años 60 y la de los 70¹. Este **movimiento feminista**, que estuvo protagonizado, entre otros, por el feminismo radical, explica las desigualdades de género por la existencia de un sistema patriarcal. El nuevo concepto entonces de patriarcado o sistema patriarcal implica un sistema básico de dominación sexual, que pasa por encima del de raza o clase social y que configura un sistema social organizado a partir de la superioridad del género masculino sobre el femenino. Esta nueva noción de sistema patriarcal explicaba las razones por las que la igualdad formal o de derecho, reivindicada por las sufragistas que conformaron el

¹ De acuerdo con la literatura especializada en el movimiento feminista, han existido dos grandes olas de activismo político feminista en la mayoría de los países occidentales. La primera ola coincidiría con el principio de siglo y los movimientos sufragistas. La segunda empieza en la mayoría de los países industrializados a finales de la década de los años 60 y a principios de la de los 70 (en España será un poco más tarde, con un retraso de aproximadamente 10 años). Algunas autoras (Stetson y Mazur, 1995: 20) reflejan en su escritos cómo los historiadores hablan de una tercera ola en la actualidad de algunos países (ej: EE.UU.). Otros textos hablan del “feminismo de tercera ola”, a partir de la década de los años 80, y que se centraría en la crítica al uso monolítico de la categoría “mujer”, reconociendo así la diversidad de las mujeres y que afecta a otras variables que interactúan con el género, como son el país, la raza, la etnicidad y la preferencia sexual (Miguel, 1995: 254-5).

feminismo de primera ola, y conseguida “grosso modo” con el derecho al voto de las mujeres en la casi totalidad de los países occidentales, no había sido suficiente. La verdadera igualdad implicaría, entonces, cambios más grandes que la igualdad de hombres y mujeres ante la ley y que debían incidir en ese sistema organizado socialmente sobre una división del trabajo en función del sexo biológico, y a partir del cual se han construido social y culturalmente los géneros. Estas nuevas ideas, aunque generan rupturas en el movimiento de mujeres debido al diferente papel que se le otorga al Estado en la teoría feminista –una parte del feminismo radical considera que el Estado no puede hacer nada por las mujeres–, también provocan la propia intervención del Estado, a través de la formulación de políticas de promoción y de acciones positivas para las mujeres.

Sin embargo, y como se ha comentado antes, la intervención del Estado a favor de la mujer no gozó nunca del apoyo de todas las feministas. Ya se ha dicho que las **relaciones de las mujeres con el Estado fueron siempre difíciles** y según la idea de cómo deban ser dichas relaciones se han defendido posturas muy distintas: en un extremo, estarían las feministas que han aceptado que el Estado sea el instrumento primordial para la mejora de la situación de la mujer y, por otro, las que han abogado por que el feminismo forme parte exclusiva de la sociedad civil, rechazando cualquier intervención del Estado, ya que éste contribuye a la dominación masculina. Efectivamente, junto con el tema de la participación de las feministas en las organizaciones políticas (es decir, si debía darse o no la “doble militancia”, en partidos políticos y en organizaciones feministas), el tema del análisis sobre el papel que el Estado debe tener en la corrección de las desigualdades de género, ha sido el que ha producido más debates en el feminismo y ha creado mayores conflictos en el movimiento. Si se acepta la idea del sistema patriarcal, se debe aceptar, necesariamente, que el Estado moderno también forma parte de dicho sistema y que ha desarrollado mecanismos e instituciones para mantenerlo y reproducirlo. Sin embargo, y debido a las propias movilizaciones feministas, los gobiernos occidentales comienzan a aplicar medidas para corregir las desigualdades de género por lo que se produce, según algunas autoras, la paradoja de que algunas instituciones del Estado generan o apoyan directa o indirectamente la discriminación de género, mientras que otras intentan corregir la situación (Astelarra, 1990: 211).

El análisis que sobre el Estado hace la teoría feminista está marcado, precisamente, por la idea de Catherine MacKinnon de que **el feminismo no tiene una teoría del Estado** (MacKinnon, 1995: 177). Para esta autora, el feminismo tiene capacidad descriptiva sobre la forma en la que el Estado aborda las diferencias de género, pero le falta un análisis del Estado como “jerarquía de género”. De esta manera, “la práctica feminista habría oscilado entre la adopción de una teoría liberal del Estado por una lado, y una teoría del Estado ‘de izquierdas’ (marxista y postmarxista) por otro” (Threlfall, 1990: 215).

Siguiendo en esta línea, Stetson y Mazur (1995: 6-10) dividen las críticas feministas al Estado en dos tipos o corrientes: al Estado de Bienestar y al Estado liberal. Una parte de las **críticas** de la literatura feminista se concentran, pues, en el **Estado de Bienestar**. Así, las feministas marxistas británicas (McInstosh, 1978; Wilson, 1977) reclaman que el Estado de bienestar es un instrumento creado por el Estado capitalista que oprime particularmente a la mujer; de esta manera, la dependencia de las mujeres de sus maridos se sustituye por una dependencia del Estado capitalista. Las feministas escandinavas (Hernes, 1990; Borchost and Siim, 1987) reconocen que algunas políticas

de bienestar son esfuerzos bien intencionados para ofrecer beneficios sociales a los trabajadores y sus familias y que el énfasis en las madres trabajadoras ha aumentado las opciones y la independencia económica de las mujeres; sin embargo, estas políticas han institucionalizado el papel de las mujeres como madres y trabajadoras, lo cual contribuye a la doble carga ya que no se han alterado los papeles tradicionales de los hombres. Sus conclusiones son que las mujeres se convierten en usuarias sin haber alcanzado realmente el estatus de ciudadanas; por lo tanto, aunque las mujeres hayan alcanzado libertades respecto a las estructuras familiares patriarcales, el Estado de bienestar ha fortalecido su subordinación a la esfera pública. De esta manera, “la vida de la mujer depende más de la política de los Estados que la de los hombres, y está determinada por la misma” (Hernes, 1990: 47). Threlfall señala que existe una segunda etapa en la crítica feminista al Estado de bienestar que consiste en una nueva reflexión hecha a partir de los años de crisis económica y de políticas de recorte del gasto público coincidente especialmente con los años de *thatcherismo* inglés: se reconoce entonces que, aún siendo discriminatorios en su concepción y puesta en marcha, el recorte en los servicios sociales públicos afecta especialmente a las mujeres, debido a que son éstas las que más los utilizan (Threlfall, 1990: 219).

Otra parte importante de las **críticas** hacia el Estado por parte de la literatura feminista, son las referidas **al Estado liberal**. Estas críticas van dirigidas no sólo hacia el Estado liberal sino también hacia el feminismo liberal que es el que ha reclamado, desde un principio, cambios en las leyes y la integración de las mujeres en el ámbito público. Según estas críticas, subyacente a esta concepción liberal, se halla la idea de que el Estado es neutral y puede responder ante cualquier grupo que desarrolle recursos políticos. Y esto, según Ferguson (1984) y MacKinnon (1995), es un mito que sirve, además, a los intereses de los más poderosos. La idea es que, independientemente de las leyes que se aprueben o de las mujeres que accedan a puestos públicos, el Estado refleja, promueve, sostiene y responde ante una jerarquía de dominación masculina y subordinación femenina. Para estas autoras, las burocracias son la misma esencia de la desigualdad; por eso las políticas lanzadas por dichas burocracias no pueden producir igualdad. Además, el discurso burocrático en sí mismo produce clientes y no participantes, haciendo que las mujeres acaben subordinadas al Estado².

En cualquier caso, parte de la **literatura feminista más reciente** es algo menos radical respecto al posible papel del Estado. Actualmente hay posturas que ven al Estado de forma menos monolítica y como un aliado potencial para los diferentes y diversos intereses de las mujeres (Stetson y Mazur, 1995: 6). En palabras de Lovenduski: “El problema es que es imposible evitar el Estado porque está muy presente en la mayoría de las áreas importantes de la vida moderna. En este sentido, sostenemos que las mujeres necesitan del Estado y que es importante para el movimiento feminista entender esto” (Lovenduski, 1997: 202). Incluso se reconoce la necesidad de una visión más amplia, desde una perspectiva del análisis de políticas

² Las críticas feministas a la ciencia de la administración son también claras y se refieren a las teorías de Max Weber y también a las críticas a la profesionalización, liderazgo e institucionalización de la autoridad. Lovenduski (1997: 208-209) menciona las teorías de Jones (1993), Ferguson (1984) y Bologh (1991). Según estas autoras, el burócrata racional de Weber es, al fin y al cabo, una constructo de una masculinidad concreta idealizada; en su mundo, las mujeres se mantienen en la esfera privada bajo la protección de los hombres. En definitiva, las organizaciones burocráticas institucionalizan la preponderancia de masculinidades concretas, potenciando y otorgando ventajas de este modo a algunos hombres sobre todas (o casi todas) las mujeres y otros hombres.

públicas, en la que no se mire hacia el Estado analizando exclusivamente su papel sino que se contemple, de forma más global, la relación entre el Estado y la sociedad. Para Astelarra (1998: 223), por ejemplo, las demandas que hacen las feministas requieren la concertación Estado-sociedad ya que implican revisar el entramado comunitario y de la familia y sus relaciones sociales; por lo tanto, las feministas no pueden dirigirse sólo al Estado, sino que deben revisar la relación Estado-sociedad.

El feminismo institucional

A pesar de la debilidad organizativa del movimiento feminista de las décadas de los años sesenta y setenta, y de la fragmentación del mismo debido a las diferentes concepciones sobre cuáles debían ser las relaciones del movimiento con el Estado y si éste debía intervenir o no en pro de las mujeres, el impacto en las agendas políticas de las reivindicaciones feministas fue grande, especialmente si se tiene en cuenta la buena acogida que las nuevas ideas de intervención a favor de las mujeres tuvieron en los organismos internacionales, especialmente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a partir del año 1975³. Esto se tradujo en un “contagio” a otras organizaciones internacionales, y esta nueva preocupación en el nivel internacional tuvo su reflejo, a su vez, en las diferentes naciones, influyendo, definitivamente, en la formulación de políticas de igualdad de género en la mayoría de los países desarrollados. Es decir, las feministas fueron especialmente eficaces como **“introductoras de agenda” o agenda setters**⁴ del problema de las desigualdades de género en las diferentes políticas nacionales. Compartimos aquí la idea de Granados (1999: 159) de que, en general, “tanto las definiciones del problema de la desigualdad, como su entrada en agenda y la toma de decisiones al respecto no han tenido *historias nacionales*. Ha sido el movimiento feminista el que ha presionado por que la desigualdad entre los géneros fuera tenida en cuenta por los poderes públicos, y el que ha conseguido que, primero en países aislados, Estados Unidos casi siempre, y después generalizado a través de la actuación de determinadas organizaciones internacionales, el problema de la desigualdad entre los géneros fuera incluido en los procesos de toma de decisiones”.

Una de las posibles respuestas⁵ de los poderes públicos de las diferentes naciones ante el problema de la desigualdad apuntado y destacado por el movimiento feminista y

³ Este año fue declarado el Año internacional de la Mujer y se celebró en México la I Conferencia Mundial sobre las Mujeres, y fue seguido del Decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres (1976-1985).

⁴ Por este término se entiende los colectivos o movimientos que consiguen llamar la atención suficientemente sobre un tema en cuestión (en este caso, la desigualdad de género) como para que adquiriera relevancia pública y sea considerado por parte de los poderes públicos como susceptible de ser tratado y abordado como problema público, es decir que entre en la agenda de actuación de los poderes públicos y, por lo tanto, éstos consideren que se debe hacer algo al respecto.

⁵ Para Threlfall (90: 226) se han dado dos tipos de estrategia feminista con efectos transformadores sobre las administraciones públicas: una es la creación de “femocracias”, que haría referencia a lo que aquí denominamos feminismo institucional o de Estado y que consiste en la creación de organismos dedicados a la gestión de programas de apoyo a la mujer y la otra sería el cambio del personal mismo del Estado y de los organismos públicos y semipúblicos a través de la política de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos en la Administración. Esta segunda estrategia está menos generalizada, aunque la autora menciona las experiencias en Reino Unido y Australia en los niveles local y regional respectivamente.

las organizaciones internacionales, es lo que se ha venido a denominar “**feminismo institucional**” (Lovenduski, 1997; Granados, 1999), “**feminismo de Estado**” (Stetson y Mazur, 1995; Valiente, 1994) o “**femocracias**” (Threlfall, 1990). Este feminismo institucional o de Estado, que se generaliza a partir de la década de los años 70 y la de los 80 en la mayoría de los países occidentales, puede definirse como el "establecimiento de instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres" (Valiente, 1994: 1), o como mencionan Stetson y Mazur, dándole una dirección más concreta al término, es el fenómeno de institucionalización del feminismo en organismos públicos que promueven una agenda de igualdad de la mujer, es decir, utilizan el concepto para denominar "la institucionalización de intereses feministas" (Stetson y Mazur, 1995: 10). También Lovenduski (1997: 207) considera que “el feminismo institucional consiste en las estructuras, procesos y prácticas que resultan de la institucionalización del feminismo en el gobierno”⁶. Este feminismo institucional ha sido en más de una ocasión controvertido y criticado por las feministas radicales, debido a la idea de que las estructuras gubernamentales eran un componente importante del sistema patriarcal y ser parte de las mismas significaba aliarse con el poder masculino y por la necesidad de diferenciarlo del propio movimiento feminista. Hernes, por ejemplo, habla del “feminismo desde arriba” como respuesta oficial, en la forma de feminismo estatal, a la agitación feminista o “feminismo desde abajo” (Hernes, 1990: 23). El término “**femócrata**” para designar a las personas, casi todas mujeres, que dirigen y trabajan en los organismos de igualdad, aparece por primera vez en el movimiento feminista australiano, en la década de los años 70, y se utilizaba para designar peyorativamente a las feministas que se habían dejado cooptar, ocupando puestos en los organismos de igualdad. Este término que originariamente tenía cierto carácter irónico y de autodesprecio, se ha convertido en Australia en una imagen del experimento australiano de intervención feminista en el Estado (Sawer, 1995: 22). Por lo tanto, este carácter peyorativo inicial ha ido desapareciendo y actualmente se utiliza, en general, para las personas que trabajan en los organismos de igualdad, siendo un término que utilizan las propias “feministas de Estado” para referirse a ellas mismas (Valiente, 1996).

En cualquier caso, y como ya se ha mencionado anteriormente, debido en parte a la fuerza de la segunda ola del movimiento feminista y a la influencia de los organismos internacionales, unido a la concepción generalizada de una necesaria intervención pública en los problemas sociales, a partir de las décadas de los años 60 y 70 en la mayoría de las democracias occidentales y, a partir de la década de los 80 en España, se implantan y desarrollan diferentes **instituciones públicas** con el fin de promocionar la situación de la mujer y promover la igualdad entre los sexos, y esto es lo que se denomina feminismo institucional. Estas instituciones varían en tamaño, recursos, estructura orgánica y posición en el organigrama gubernamental, pudiendo tomar la forma de ministerios, secretarías de Estado, comisiones interministeriales, agencias, organismos autónomos, departamentos o unidades administrativas dentro de ministerios

⁶ Para Lovenduski existe una relación entre el feminismo institucional y los sistemas de representación democrática. Para esta autora “un indicador importante del lugar que ocupan las mujeres en un sistema de representación democrática es el grado de institucionalización de los conflictos de género. El feminismo institucional es la manifestación organizativa de su institucionalización. Las interesantes cuestiones que plantea este concepto tienen que ver con las políticas de legitimidad, representación y organizaciones (Lovenduski, 1997: 208).

o departamentos, etc.⁷. En la mayoría de los países occidentales se da este feminismo institucional, además de en el nivel nacional, en los otros niveles gubernamentales (regional y local). Para algunas autoras, este feminismo institucional no sólo consiste en los organismos de igualdad que trabajan en nombre de los intereses de las mujeres, sino que también incluyen los pactos de mujeres que se han dado en los países nórdicos y la formación de grupos de presión o *lobbies* al estilo americano (Miguel, 1995: 253). Lo que está claro es que **este feminismo institucional ha ido adquiriendo progresivamente fuerza en estos últimos años**, de forma paralelamente inversa al dinamismo del movimiento feminista de segunda ola (Lovenduski, 1997: 204; Granados, 1999: 190; Miguel, 1995: 253). Para Lovenduski, desde 1970 se ha dado un continuo crecimiento de la presencia de mujeres en la dirección de instituciones políticas, un cambio en las agendas políticas para incluir temas de mujeres y el desarrollo del feminismo institucional; y estos cambios han sido el “resultado de acciones deliberadas de las mujeres para influir en política” (Lovenduski, 1997: 204). Como hemos visto antes, esto no significa que el feminismo institucional y su decidido abandono de la apuesta por situarse fuera del sistema no haya recibido críticas de otros sectores del movimiento feminista (Miguel, 1995: 253). De hecho, y como se verá más adelante, en España las relaciones entre femócratas y feministas no han sido especialmente fáciles (Valiente, 1996) y un indicador de ello puede ser la inicial confusión y la posterior valoración que se realizaba del papel del IM en el proceso preparatorio de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Pekín, por parte del movimiento feminista (Solana et al., 1997).

Este crecimiento del feminismo institucional genera un especial interés por las instituciones estatales en los estudios de género desde el área de la ciencia política. A partir de los años 90, comienzan a aparecer investigaciones cuyo objeto de estudio es este feminismo institucional en el mundo occidental, el papel que dicho feminismo cumple respecto a las políticas públicas de igualdad y sus relaciones con el movimiento feminista (Meehan y Sevenhuijsen, 1991; Stetson y Mazur, 1995; Gardiner, 1997). Una de las obras emblemáticas de esta nueva perspectiva del “feminismo de Estado” es ***Comparative State Feminism*, de Stetson y Mazur (1995), en la que realizan un análisis comparativo del feminismo institucional en 14 países**. Esta mirada hacia las agencias o estructuras dedicadas a la mujer, rompiendo en cierto modo la visión anterior más monolítica y global del Estado, ofrece una nueva perspectiva de análisis del Estado y de su capacidad para conseguir objetivos feministas. Como mencionan algunas autoras, para desarrollar una teoría feminista del Estado, se necesita menos abstracción y más estudios sobre “el alcance y el contexto de la acción gubernamental y sus consecuencias en la posición de las mujeres” (Dahlerup, 1987: 108). El trabajo empírico de Stetson y Mazur es una referencia obligada en este sentido. Estas autoras hacen un análisis comparativo a partir de 14 estudios de caso, entre los que se encuentra España, realizados por investigadoras que ya habían realizado previamente algún tipo de estudio relacionado con el feminismo de Estado en su país. El objetivo de la investigación era analizar hasta qué punto las estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer (*women’s*

⁷ Véanse el listado de organismos de igualdad en Europa occidental consignados en el cuadro 10.1 en Lovenduski, 1997: 206. En el se reflejan los nombres de tres organismos establecidos antes de 1970 (en Austria y Reino Unido), veinticinco entre 1970 y 1980 y otros diez entre 1981 y 1990. Curiosamente, no consigna la creación del IM en España en 1983.

policy machinery)⁸ pueden ser consideradas como verdadero feminismo de Estado, es decir, hasta qué punto han influido en la formulación e implantación de políticas feministas (que promocionan la situación de las mujeres y/o socavan los patrones de la jerarquía de género) y hasta qué punto han permitido el acceso de los grupos no gubernamentales de mujeres para ejercer influencia en dichas políticas. Es decir, la existencia de estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer no implica la existencia de un verdadero feminismo institucional o de Estado. Las autoras concluyen que todos los países, excepto Polonia, muestran evidencia de feminismo de Estado, es decir, todas las estructuras gubernamentales dedicadas a las mujeres son feministas en mayor o menor grado. Establecen una tipología de feminismo de Estado basándose en dos categorías (nivel de influencia en las políticas y nivel de acceso de grupos de mujeres a las políticas) y concluyen que hay mayor grado de feminismo de Estado cuando ocurren dos condiciones: cuando el Estado se define como un espacio de justicia social y tiene la capacidad estructural de institucionalizar las nuevas demandas de igualdad, y por otro lado, cuando la sociedad apoya ampliamente organizaciones feministas que retan las jerarquías de sexo a través tanto de movimientos radicales como de movimientos más moderados y reformistas dentro de los partidos y sindicatos. Es decir, los factores que contribuyen a explicar el carácter feminista de los organismos de igualdad tienen que ver con la forma en la que se estableció el organismo, su estructura y forma organizativa, la cultura política de la sociedad (sobre todo en lo relacionado a cómo se concibe el Estado) y la política del movimiento de mujeres.

En el análisis comparativo de Stetson y Mazur, y según el cruce de los dos parámetros empleados, Australia, Dinamarca, los Países Bajos y Noruega son países en los que el feminismo institucional tienen un fuerte arraigo, Irlanda e Italia se encuentran en niveles bajos de feminismo institucional y el resto de los países se encuentran en situaciones intermedias. España y Polonia son los dos casos elegidos para el contraste, ya que representan recientes cambios políticos (el resto de los casos fueron seleccionados a través del mecanismo de comparación de casos más similares y escogiendo países con sistemas democráticos estables desde 1950). El **análisis del caso español**, basado en el estudio de caso realizado por Celia Valiente sobre el feminismo de Estado español en el nivel central es clasificado por Stetson y Mazur en la tipología de aquellos países que tienen un alto nivel de influencia en las políticas pero un bajo nivel de acceso a los movimientos de mujeres⁹. Es decir, el caso español, aunque más tardío en su desarrollo, es comparable con el resto de los países industrializados democráticos y es clasificado en la misma tipología junto con Suecia, Gran Bretaña y Francia.

Por lo tanto, se puede decir que el estudio del **feminismo institucional ha estado inextricablemente unido al análisis de las políticas públicas de igualdad de género** y al papel del movimiento feminista en dichas estructuras y políticas. Se podría decir,

⁸ El término *women's policy machinery* es utilizado por Stetson y Mazur para describir "cualquier estructura establecida por el gobierno y cuyo propósito principal es el de la mejora de la situación social de las mujeres" (p.3).

⁹ Australia, Holanda, Noruega y Dinamarca se clasifican en el tipo 1, en el que tienen tanto alto nivel de influencia en las políticas como alto nivel de acceso a las organizaciones de mujeres. En el tipo 2 y junto a España, se encuentran Suecia, Gran Bretaña y Francia; en el tipo 3, en el que tienen un alto nivel de acceso pero un bajo nivel de influencia en las políticas, se encuentran Alemania, Estados Unidos y Canadá y en el tipo 4 (bajo nivel en las dos categorías) estarían Irlanda e Italia. Polonia es el otro caso para el contraste en el que no se encuentran signos de feminismo de estado.

pues, que la existencia de algún tipo de estructura gubernamental de igualdad es condición necesaria para la formulación y ejecución de lo que denominamos políticas de igualdad de género, entendidas éstas como se han definido al inicio de este capítulo (como el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres). El objeto de este capítulo es realizar un análisis de las políticas de igualdad en España en el nivel central y autonómico.

El análisis tanto del feminismo de Estado y su impacto como de las propias políticas de igualdad **se ha centrado en España, sobre todo, en el nivel central** (Astelarra, 1990; Threllfall, 1994; Valiente, 1995, 1996 y 1997; Gil Ruiz, 1996; Martínez, 1997; Sensat y Varela, 1998). Se han realizado algunos estudios autonómicos en el caso andaluz y vasco por parte de jóvenes politólogas (Granados, 1997 y 1999; Elizondo y Martínez, 1995), pero son todavía a todas luces insuficientes¹⁰ y son prácticamente inexistentes los estudios del feminismo institucional en el nivel local, con alguna pequeña excepción (Valiente, 1999). Sin embargo, dada la actual estructura del Estado español y su desarrollo en los últimos 25 años, no se puede obviar el nivel autonómico en el análisis del impacto de las políticas públicas de igualdad de género y de las estructuras gubernamentales dedicadas a las mujeres.

En el **nivel internacional** también existe una tendencia al estudio del feminismo institucional a niveles nacionales, renunciando a profundizar en las estructuras regionales y locales a cambio de obtener análisis globales en cada una de las naciones, especialmente si los estudios son de carácter comparado. En el análisis de Stetson y Mazur, por ejemplo, los tres casos que se incluyen en el tipo 3 (baja influencia en las políticas, alto acceso de los grupos de mujeres a dichas políticas) son Alemania, Estados Unidos y Canadá, precisamente tres estados federales. En el caso de Alemania, por ejemplo, existen una gran cantidad de estructuras gubernamentales dedicadas a las mujeres al nivel regional (de los *Länder*) y al nivel local (aproximadamente 1.100 después de la unificación). Esto hace que haya una gran variedad de estructuras y que sea "imposible dar una única valoración del impacto de dichas estructuras" (Ferree, 1995: 105-106). En definitiva, lo que queremos aquí señalar es que el hecho de que no se pueda hablar de una alta influencia en las políticas en el nivel nacional, no tiene por qué decir que no la haya en el nivel regional o en el local, aunque haya una alta variabilidad y no se pueda generalizar.

En España, la creación, en 1983, del **Instituto de la Mujer** (a partir de ahora IM), se considera como el **punto de partida del feminismo de Estado y de las políticas públicas de igualdad de género en España** (Gil, 1996). Este feminismo de Estado español no sólo ha tenido un impacto significativo en la formulación de las políticas públicas de igualdad (Valiente, 1997: 127), sino que ha sido el principal protagonista e impulsor de las mismas. El nivel central es, por lo tanto, el nivel gubernamental de referencia en los inicios de las políticas de igualdad en España, aunque esta característica se va desdibujando con los años el desarrollo del Estado de las autonomías. Como veremos más adelante, a partir de finales de la década de los años 80, en España se van desarrollando estructuras gubernamentales similares al IM en las

¹⁰ Para tener una mejor idea del estado actual de los Estudios de género o *Women's studies* en ciencia política en España y la evolución que han tenido, consultar Granados, 1999: 74-105; Uriarte, 1997 y Valiente, 1998.

comunidades autónomas de forma generalizada y en el nivel local de forma más irregular.

1.2. Las políticas de igualdad de género en España desde una perspectiva histórica

Un crecimiento rápido

En 1977, estando la Unión de Centro Democrático en el Gobierno, se crea 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. Al frente de esta nueva subdirección se puso a un grupo de mujeres progresistas no vinculadas a ningún partido político y que realizaron una labor no demasiado fácil, ya que su voluntad reformadora se entendía como un ataque a la familia y a la sociedad por parte de los grupos más conservadores pero no era suficiente para los grupos feministas¹¹. Su línea de trabajo incluía el apoyo a asociaciones a través de subvenciones, la creación de tres Centros de Información a la Mujer y la revisión de la legislación discriminatoria¹². En 1980 pasaría a denominarse Subdirección General de la Mujer, dependiente de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, del Ministerio de Cultura. Con este cambio no aumenta su rango político-administrativo ni deja de ser una pequeña unidad administrativa con poco presupuesto y dentro de un departamento ministerial no central.

Es decir, aunque se pueden analizar las estructuras anteriores como las primeras estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer, e incluso valorar el papel de “transición” que cumplieron, habrá que esperar hasta la creación del IM en 1983 para hablar de un feminismo institucional más significativo. Con la creación del IM se aumenta el rango político administrativo de las estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer, se dispone de un presupuesto propio y es entonces cuando las políticas públicas de igualdad de género comienzan a formar parte de las políticas de gobierno.

Este retraso español de aproximadamente dos lustros respecto a otros países del ámbito occidental, que habían desarrollado el feminismo de Estado en la década de los setenta, tiene que ver sobre todo con el tardío desarrollo democrático español debido a la dictadura franquista de cuarenta años de duración.

A finales del año 1983, se crea el IM en el nivel nacional como consecuencia de las presiones de algunos sectores del movimiento feminista, la influencia internacional y el ejemplo de otros Estados que ya contaban con organismos similares y, sobre todo, la subida del PSOE al poder en 1982 y las presiones de las mujeres militantes dentro del propio partido socialista (Valiente, 1996).

¹¹ El movimiento feminista mantuvo contradicciones al plantearse las relaciones con la Subdirección General de la Condición Femenina. Por un lado, era el único organismo democrático que defendía los intereses de las mujeres y que podía facilitar apoyo económico a las asociaciones y, por otro se representaba una institución estatal en un gobierno percibido como de derechas (Alberdi, Escario y López-Acotto, 1996: 331).

¹² En aquellos años se consiguieron algunos éxitos importantes, como la inclusión de la prohibición de las discriminaciones por razón de sexo en el trabajo en el estatuto de los Trabajadores, y la reforma del Código Civil en 1981, que legalizaba el divorcio y adaptaba las leyes relativas al matrimonio al principio de igualdad establecido en la Constitución (Granados, 1999: 263-264).

Cinco años más tarde se lanza el I Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990) en el nivel nacional. A partir del año 1988 comienza un proceso paralelo de creación de organismos específicos¹³ y aprobación de planes en las comunidades autónomas. Aunque este proceso ha tenido ritmos distintos en las diferentes Autonomías, actualmente, todas las comunidades autónomas cuentan o han contado con un Plan que estructura las políticas de igualdad de género en cada uno de sus territorios.

Como se puede observar en la tabla 1.1, se puede considerar el año 1988 como el punto de partida del Feminismo institucional o de Estado en el nivel autonómico. Aunque se habían creado poco antes algunas estructuras dedicadas específicamente a la mujer, éstas eran unidades administrativas inferiores y subsumidas dentro de una Dirección General no específica (Cantabria, Agencia de Promoción de la Mujer, 1986) o estructuras intermedias previas a la creación de una estructura más estable (Cataluña, Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Mujer, 1987). En 1988 se crean los institutos de Andalucía, Comunidad Valenciana y País Vasco, además de unidades administrativas inferiores en Extremadura y La Rioja, que junto con Cantabria y Cataluña, hacen que ya este primer año sean más de la tercera parte del total de comunidades autónomas (17) las que cuenten con algún tipo de estructura gubernamental dedicada a la mujer. En 1989 se añaden Asturias y Madrid, además de crearse el Institut Català de la Dona en Cataluña. En 1990 se crean estructuras en Baleares y Castilla-La Mancha, lo que hace que casi dos tercios de las comunidades autónomas tengan este tipo de estructuras. Las restantes comunidades autónomas van creando sus estructuras en los primeros años 90 (Murcia, Galicia y Castilla-León), y en los últimos años, se crean sendos institutos en las tres comunidades autónomas que faltaban (Instituto Aragonés de la Mujer, 1993; Instituto Canario de la Mujer, 1994; Instituto Navarro de la Mujer, 1995)¹⁴. Por lo tanto, en un espacio de no más de siete años se generalizan las estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer en el nivel autonómico.

¹³ El término "organismo específico" se utiliza aquí con un significado similar al de "estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer" (*women's policy machinery*). También se utiliza, a lo largo del texto, la expresión "organismos de igualdad" con el mismo significado.

¹⁴ En 1999 se crea el Instituto Asturiano de la Mujer, que no tiene rango de organismo autónomo ni está creado por ley, sino que es un órgano desconcentrado dependiente de la Consejería de la Presidencia, establecido por decreto (véanse Decretos 61/99 de 10 de Agosto y 137/99 de 16 de Septiembre, publicados en el B.O.P.A. del 12 de Agosto y 18 de Septiembre, respectivamente).

TABLA 1.1 Estructuras gubernamentales para la igualdad de género en el nivel central y en las comunidades autónomas

	Organismo de igualdad y año de creación	Planes de Igualdad
<i>Gobierno Central</i> ESPAÑA	Instituto de la Mujer (83)	I Plan 1988-90 II Plan 1993-96 III Plan 1997-2000 IV Plan 2003-2006
<i>Gobiernos autonómicos</i>	<i>Organismos autonómicos</i>	<i>Planes autonómicos</i>
ANDALUCÍA	Instituto Andaluz de la Mujer (88)	I Plan 1990-92 II Plan 1995-97
ARAGON	Instituto Aragonés de la Mujer (93)	I Plan 1994-96 II Plan 97-2000 III Plan 2001-2004
ASTURIAS	Secretaría de la Mujer (89) Dirección Regional de la Mujer (93) Secretaría Regional de la Mujer (95) Instituto Asturiano de la Mujer (99)	I Plan 1989-91 II Plan 1993-95 III Plan 1996-2000 IV Plan 2001-2005
BALEARES	Comisión Interdepartamental de la Mujer (90) Instituto Balear de la Mujer (2000)	I Plan 1991-93 II Plan 1996-99 III Plan 2002-2005
CANARIAS	Instituto Canario de la Mujer (94)	I Plan 1995-96 II Plan 97-2000 III Plan 2003-2006
CANTABRIA	Agencia de Promoción de la Mujer (86)* Dirección General Mujer (97)	I Plan 1991-93 II Plan 1998-2001 III Plan 2003-2006
CASTILLA-LA MANCHA	Dirección General de la Mujer (90) Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha (2002)	I Plan 1990-94 II Plan 1995-99 III Plan 1999-2003
CASTILLA-LEON	Servicio Regional de la Mujer* Secretaría Regional de la Mujer (94) Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (99)	I Plan 1994-96 II Plan 1997-2000 III Plan 2001-2005
CATALUÑA	Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer (87) <i>Institut Catalá de la Dona</i> (89)	I Plan 1989-92 II Plan 1994-96 III Plan 1998-2000 IV Plan 2001-2003
EXTREMADURA	Asesoría Ejecutiva de la Mujer (88)* Dirección General de la Mujer (91) Instituto de la Mujer de Extremadura (2001)	I Plan 1991 II Plan 2002-2003
GALICIA	<i>Servicio Galego de Promoción da Igualdade del Home e la Muller</i> (91)	I Plan 1992-94 II Plan 1995-97 III Plan 1998-2001 IV 2002-2005
MADRID	Dirección General de la Mujer (89)	I Plan 1989-91 II Plan 1993-95 III Plan 1997-2000 IV Plan 2001-2005
MURCIA	Dirección General de la Mujer (91) Dirección General de Política Social y Familia (95) Dirección General de Juventud, Mujer y Familia (97) Instituto de la Mujer de la Región de Murcia (2002)	I Plan 1993-95 II Plan 1997-2000
NAVARRA	Subdirección General de la Mujer (91) Instituto Navarro de la Mujer (95)	I Plan 1998-2000
PAIS VASCO	Instituto Vasco de la Mujer (<i>Emakunde</i>) (88)	I Plan 91-94 II Plan 95-98 III Plan 1999-2002
LA RIOJA	Centro Asesor de la Mujer* (Dirección General de Bienestar Social -88)	I Plan 91-95 II Plan 96-99 III Plan 2001-2004
COMUNIDAD VALENCIANA	<i>Institut Valencià Dona</i> (88) Dirección General Mujer (97)	I Plan 89-91 II Plan 1997-2000 III Plan 2001-2004

* Unidades administrativas inferiores al rango de Dirección General y dependientes de una Dirección General no específica de temas de mujer.

Desde el momento en el que empiezan a surgir las estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer en el nivel autonómico, comienzan también a desarrollarse las políticas autonómicas de igualdad de género. Es decir, con la misma rapidez que surgen dichas estructuras, se van consolidando también unas políticas de igualdad de género, articuladas, como veremos más adelante, a través de planes de igualdad. Como señala Celia Valiente (1995, 1996), aunque el feminismo de Estado aparece en España aproximadamente diez años más tarde que en otros países occidentales, en el año 1994, el IM español es comparable en términos de presupuesto, personal y objetivos a las instituciones de igualdad de dichos países. Si además tenemos en cuenta el desarrollo tanto de las políticas como de los organismos de igualdad en el nivel autonómico, se puede concluir que España es uno de los países europeos con un crecimiento mayor y más rápido en este terreno en los últimos años.

El marco institucional de las políticas de igualdad: la creación de organismos específicos de igualdad en los niveles central y autonómico

Como ya se ha mencionado anteriormente, el desarrollo de organismos específicos de igualdad de género en el nivel autonómico en España comienza al final de los años 80, esto es, aproximadamente unos cinco años después de la creación del IM central, en 1983. Como ya ha sido señalado (Valiente, 1996, Martínez, 1997) el IM representó un modelo para la institucionalización autonómica de organismos de igualdad, y este desarrollo posterior en el nivel autonómico, respecto al central, tiene que ver con el propio ritmo y desarrollo del Estado de las autonomías en el territorio español. Las comunidades autónomas son creadas entre finales de 1979 (País Vasco y Cataluña) y principios de 1983 (en la que se aprueban los últimos cuatro Estatutos -Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León-). Generalmente, en todos los Estatutos se mencionan derechos generales referidos a la igualdad de los ciudadanos y se establecen competencias relacionadas con la “promoción de la mujer”. Las comunidades autónomas institucionalizaron estas competencias a través de diferentes estructuras organizativas. Estas “femocracias” autonómicas, junto con el nivel central, han sido y están siendo los actores principales de las políticas públicas de igualdad de género en España.

En este apartado se analiza este marco institucional tomando en cuenta dos factores organizativos de dichas estructuras gubernamentales: uno, el tipo de organismo y el otro, su posición en el organigrama del respectivo gobierno -central o autonómico-, es decir, a qué departamento gubernamental está adscrito. Estos dos factores nos parecen claves de la capacidad institucional de dichas estructuras. En primer lugar, el tipo de organismo determina el grado de autonomía y en muchos casos fortaleza de la estructura. En segundo lugar, la posición en el gobierno es determinante para tener una mayor autoridad como impulsor de una política horizontal y para que las políticas de igualdad de género no estén especialmente sesgadas hacia una el área que las alberga (bienestar social, empleo, etc.). También se discuten los cambios que han acaecido respecto a estos dos factores en cada una de las comunidades autónomas

En el nivel central, el IM es un organismo autónomo de tipo administrativo, creado por ley, y que estuvo adscrito en sus inicios al Ministerio de Cultura. En 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales y una mujer del PSOE de fuerte tradición feminista -Matilde Fernández- asume su cartera y una serie de competencias y organismos entre los que estaba el IM. La posición relativa, en cierto modo, mejoraba entre otras cosas, porque la hasta entonces directora del IM -Carlota Bustelo- es nombrada subsecretaria del nuevo Ministerio. A Matilde Fernández, le sucede otra conocida feminista en la cartera ministerial, Cristina Alberdi. Desde 1996, fecha en la que el Partido Popular gana las elecciones generales, el IM pasa a estar adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, asignando a su cartera a hombres de muy poco conocida trayectoria o sensibilidad feminista (Javier Arenas, Manuel Pimentel y Juan Carlos Aparicio). Es indudable que este organismo es menos "feminista", pero además, al fundirse el Ministerio de Asuntos Sociales con el de Trabajo, las cuestiones más "sociales" (y que ocupaban el corazón del anterior Ministerio de Asuntos Sociales) adquieren una relativamente menos importante posición en un Ministerio en el que los temas "estrella" son las pensiones, la seguridad social y los planes de empleo. Por otro lado, pone en una buena posición los temas de empleo de los planes de igualdad, aunque se siga identificando los temas de mujer con el área de asistencia social.

Respecto a las comunidades autónomas, se señala a continuación el marco institucional - es decir los organismos de igualdad, su configuración y adscripción- para las políticas de igualdad de género, teniendo en cuenta, por un lado, los datos del año 1998, aunque también reflejaremos los cambios acaecidos desde entonces¹⁵. En la tabla 1.2 se presentan los siguientes datos:

- Se hace un cuadro de doble entrada con dos factores:

v Horizontalmente, se señalan las áreas gubernamentales a las que están adscritos los organismos de igualdad. Las cuatro posibilidades existentes son: presidencia, bienestar social, cultura y familia, mujer y juventud.

v Verticalmente, se ponen los diferentes tipos de organismos posibles: organismos autónomos, direcciones generales de la mujer, secretarías regionales de la mujer, comisiones interdepartamentales y otras direcciones generales no específicas.

- En cada una de las casillas se pone el nombre de la Comunidad Autónoma correspondiente que tiene un organismo de igualdad que corresponde a los dos factores señalados (por ejemplo, Andalucía tienen un organismo de igualdad que es autónomo y está adscrito a Presidencia)

- Se señalan, antes del nombre, el año de creación del organismo y, en su caso, se señala también el momento de su última modificación.

- Si el área gubernamental a la que está adscrita el organismo tiene más competencias que la señalada en las cuatro categorías iniciales se señala dentro del recuadro con un +. Esto ocurre sólo con las áreas de Bienestar Social, en la que en Canarias comparte

¹⁵ El marco institucional del año 1998 es con el que se realizan la mayoría de las evaluaciones que se estudian en este trabajo y es el que, por lo tanto, se analiza. Sin embargo, a partir de entonces se dan algunos cambios significativos en las estructuras.

competencias con Empleo, en Navarra con Deporte y juventud, en Madrid, Castilla y León y La Rioja con Sanidad.

- En las casillas de las otras direcciones generales no específicas, se señalan los nombres de las Direcciones Generales en las que se sitúan las competencias de igualdad de género.

Tabla 1. 2: Marco institucional de las políticas de igualdad autonómicas. Año 1998

Area gubernamental / Tipo de organismo	Presidencia	Bienestar Social	Cultura	Familia, Mujer y Juventud
Organismos Autónomos	88 Andalucía 93 Aragón 89 Cataluña 88 País Vasco	94 Canarias + Empleo 91-95 Navarra + Deporte y Juventud		91 Galicia
Direcciones Generales de la Mujer	86-97 Cantabria	89 Castilla- La Mancha 89 Madrid + Sanidad 88-97 Comun. Valenciana	88-91 Extremadura	
Secretarías Regionales de la Mujer		94 Castilla y León + Sanidad	88-95 Asturias	
Comisión interdepartamental	90 Baleares			
Otras Direc. Generales no específicas	91-97 Murcia D.Gnal. Juventud, Mujer y Familia	88 La Rioja + Sanidad y Consumo D. Gnal. Bienestar Social		

El primer factor a tener en cuenta es el **tipo de organismo**. Como se puede comprobar en la **tabla 1.2**:

a) En siete comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco) los organismos o agencias de igualdad son **organismos autónomos**, al igual que el IM en el nivel central. Esta circunstancia marca unas diferencias con las diez comunidades autónomas restantes, a saber:

- Son creadas por ley. El resto de los organismos son unidades administrativas que están normalmente reguladas por decretos.

- Tienen personalidad jurídica propia y una autonomía funcional y administrativa mucho mayor. Tienen su propio presupuesto, independientemente de la Consejería o Departamento al que estén adscritos.
- Cuentan con un “Consejo de Administración” en el que existe la posibilidad de que estén representadas otras fuerzas sociales.

b) Los diez organismos de igualdad autonómicos restantes son unidades administrativas con algunas diferencias entre sí, a saber:

1. Una “Comisión Interdepartamental” en Baleares¹⁶
2. Cinco “Direcciones Generales de la Mujer” (Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana y Extremadura)
3. Dos ‘Secretarías Regionales de la Mujer’ en Asturias¹⁷ y Castilla-León, y que vienen a ser muy similares a las direcciones generales.
4. Dos Direcciones Generales no específicas de temas de mujer. Estas direcciones son las responsables de las políticas y planes de igualdad y de las relaciones con el IM y otras comunidades autónomas

- En La Rioja hay una unidad administrativa pequeña (“Centro Asesor de la Mujer”), dentro de la Dirección General de Bienestar Social. No ha sufrido cambios en su estructura desde su creación (1988). No contar con una unidad administrativa superior específica de mujer puede deberse, entre otras cosas, a la intención de mantener una administración pública autonómica pequeña, acorde con el tamaño de esta Comunidad Autónoma que tiene solamente 250.000 habitantes.

- En el caso de Murcia, también Comunidad Autónoma Uniprovincial pero con una extensión y una población mucho mayor que La Rioja, la Dirección General con competencias en mujer es también responsable de juventud y familia. Sin embargo, y como se analizará más adelante al ver los cambios

¹⁶ Existe también una Comisión Interdepartamental en Cataluña, que fue creada previamente al *Institut Català de la Dona*, a través del decreto 25/1987 de 29 de Enero, denominada “Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer” y que en el año 1993 cambia de nombre por el de “Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres” (Decreto 209/1993 de 31 de Agosto). Dicha Comisión es la que elabora el I Plan catalán que tiene, entre sus medidas, la creación del Instituto Catalán de la Mujer que es creado por la ley 11/1989 de 10 de Julio. Esta comisión sigue subsistiendo en paralelo con el Instituto, la preside el Presidente de la Generalidad que nombra una vicepresidenta que se haya significado en la labor a favor de las mujeres y en ella están representados todos los departamentos de la Generalidad. Se concibe como un órgano de coordinación e impulso de las acciones que promueven la no discriminación entre hombres y mujeres y sus funciones son las de coordinar y fomentar las acciones y proyectos de los diferentes departamentos y proponer a la Junta de Gobierno del Instituto Catalán de la Mujer las medidas normativas necesarias para fomentar la igualdad de oportunidades y la no discriminación entre hombres y mujeres (Decreto 209/1993 de 31 de Agosto).

¹⁷ Con los cambios producidos en el Gobierno del Principado de Asturias en las elecciones de junio de 1999 (en las que accede el PSOE al poder), se crea el Instituto Asturiano de la Mujer en agosto de ese mismo año. Sin embargo, este Instituto no se crea como sus homólogos autonómicos, como un organismo autónomo, sino como un órgano desconcentrado, dependiente de la Consejería de Presidencia, a través del Decreto 61/1999 de 10 de Agosto (B.O.P.A. 12 de agosto de 1999).

que se han producido en Murcia sí llegó a haber una dirección general específica. Su configuración actual probablemente se deba más a la concepción de los problemas públicos relacionados con la mujer por parte del Partido Popular que es el que gobierna en Murcia desde 1995.

El segundo factor a analizar es la **Consejería o Departamento al que están adscritos** los organismos de igualdad y su situación en el organigrama de gobierno. Esta categorización también se puede observar en la **tabla 1.2**. Siete de los organismos dependen de los departamentos de **Presidencia** (Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Murcia y País Vasco). Esto implica una mejor posición para conseguir que otros departamentos formulen y ejecuten las medidas correspondientes contempladas en los planes de igualdad (intentando así, introducir la perspectiva de género a través de todas las políticas), ya que Presidencia es un área gubernamental entendida, en cierto modo, como transversal y, por lo tanto, más “neutral” y con mayor autoridad con respecto a las restantes áreas –también suele ser un área más cercana al poder-. Este tipo de relación y de dependencia parece tener más sentido para políticas públicas que se pretendan globales e integrales (es decir, abordando todas las posibles cuestiones que afectan a las mujeres) y, por supuesto, horizontales (existiendo un compromiso por parte de todos los poderes públicos y no sólo de los relacionados específicamente con los temas de mujer o igualdad).

Entre las restantes, otros siete organismos dependen de los Departamentos o Consejerías de **Bienestar Social** (Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana). En el caso de Canarias, la Consejería incluye también la denominación y competencias de “Empleo” y en otras tres, Madrid, Castilla-León y La Rioja las competencias de bienestar social comparten Consejería con las competencias de Sanidad. En Galicia, acorde con la ideología conservadora del Partido Popular en el gobierno desde hace varias legislaturas, existe una Consejería específica llamada “Familia, Mujer y Juventud” de la que depende la “Agencia para la Promoción de la Igualdad entre el Hombre y la Mujer”. Los restantes dos organismos (Asturias y Extremadura) dependen de las Consejerías de **Cultura**.

Si se combinan estos dos factores mencionados, se puede tener una idea de cuán favorable o ventajoso es el marco institucional de cada una de las políticas públicas de igualdad de oportunidades autonómicas. Como se puede observar, en el año 1998 había cuatro institutos (Andalucía, Aragón, Cataluña y el País Vasco) que cuentan con el marco institucional más favorable.

Las femócratas son conscientes de estos factores y la evolución y los cambios que se han producido a lo largo de estos años han ido, por lo general, en esta dirección. Bien creando un organismo autónomo (como es el caso de Navarra¹⁸), creando unidades administrativas superiores o específicas (como en Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Asturias)¹⁹, o pasando el organismo de otro departamento o consejería al área de presidencia (como en Cantabria y Murcia).

¹⁸ El Instituto Navarro de la Mujer se crea en 1995. Antes existía una Subdirección general de la Mujer que dependía de la Dirección General de Bienestar Social.

¹⁹ Cantabria crea en 1997 la Dirección general de la Mujer, dependiente de Presidencia. Antes, existía la Agencia de Promoción de la Mujer que dependía de la Dirección general de Bienestar Social. La Secretaría Regional de la Mujer de Castilla y León pasa de ser una pequeña unidad administrativa dependiente de la Dirección General de Acción Social a depender directamente del Consejero de

Sólo hay tres excepciones significativas; una de ellas ilustra precisamente esta tendencia: el Instituto Andaluz de la Mujer que en sus comienzos fue adscrito a la Consejería de Presidencia, fue pasado en 1990 a la Consejería de Asuntos Sociales para volver a Presidencia en 1994. La evaluación que hacen sus responsables de este período en Asuntos Sociales es negativo, es decir, se consideran y perciben en mejor posición estando en Presidencia. Las otras dos excepciones tienen que ver con los cambios de tipo político que se dieron en las elecciones legislativas de 1995 en algunas comunidades autónomas al ganar el Partido Popular, entre ellas Madrid y Murcia. En 1995, la Dirección General de la Mujer de Madrid pasa de la Consejería de Presidencia a la de Sanidad y Servicios Sociales, única consejería madrileña ocupada por una mujer (Rosa Posada), y en 2002 pasa a formar parte de la recién Consejería de Trabajo. Murcia cambia su anterior Dirección General de la Mujer en una nueva y significativamente diferente “Dirección General de Política Social y Familia”, también en 1995; en 1997 se reconvierte en Dirección General de Juventud, Mujer y Familia y se adscribe a la Consejería de Presidencia. Sin embargo, esta tendencia a lo no específico cambia de rumbo cuando en 2002 se crea por el ley el Instituto de la Mujer de la Región de Murcia.

Los cambios más significativos en las estructuras autonómicas después de 1998 son los siguientes:

- Se crea el Instituto Asturiano de la Mujer, como órgano desconcentrado en 1999, adscrito a Presidencia.
- En 1999, se crea la Dirección General de Mujer e Igualdad de oportunidades de Castilla y León, dependiente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Se crea el Instituto Balear de la Mujer en 2000, adscrito a Presidencia.
- Se crea el Instituto de la Mujer de Extremadura en 2001, adscrito a Cultura.
- Se crean los Institutos de la Mujer de Castilla-La Mancha y de la Región de Murcia en 2002, ambos adscritos a Presidencia.
- En 2003 se crea la Dirección General de Familia y Acción Social en La Rioja²⁰, dependiente de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales.

En definitiva, se crean cinco institutos más –cuatro como organismos autónomos y otro como órgano desconcentrado-, dos de ellos moviéndose hacia presidencia. Por lo tanto, en la actualidad, en 12 de las 17 comunidades autónomas hay institutos de la Mujer, en cuatro direcciones generales específicas de mujer e igualdad, y una dirección general no específica. De los 17 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). Por lo tanto, y de forma general, se puede concluir que existe una tendencia a seguir fortaleciendo este marco institucional, tanto en el tipo de organismo como en la posición en el organigrama gubernamental.

Bienestar Social en 1994. En Extremadura se pasa de una unidad administrativa pequeña dependiente de la Dirección General de Acción Social (Asesoría Ejecutiva de la Mujer) a una Dirección General de la Mujer en 1991.

²⁰ Sigue siendo un organismo no específico. La sección de Mujer depende del Servicio de Mujer, Familia e Infancia

1.3. Los planes de igualdad como instrumento básico para la articulación de las políticas públicas de igualdad de género

Los planes de igualdad, su relación con la estrategia del "mainstreaming" y su papel en las políticas de igualdad de género

En España, los organismos de igualdad que conforman el "feminismo de Estado", tanto en el nivel central como en el autonómico, se configuran más como impulsores que como ejecutores directos de las políticas de igualdad. Es decir, lo que pretenden es persuadir a las otras unidades de sus respectivos gobiernos que asuman una serie de objetivos para promover la igualdad de género en cada una de las áreas de las que son responsables. Esta es la razón por la que el IM, después de sus primeros años de existencia, adoptó como principal instrumento de las políticas de igualdad la elaboración y aprobación de planes de igualdad de oportunidades para las mujeres. Y todas las comunidades autónomas han seguido el mismo camino. De esta manera, muchas de las investigaciones más recientes tienen en cuenta el análisis de dichos planes (Gil Ruiz, 1996; Martínez, 1997; Valiente, 1997; Sensat y Varella, 1998).

Estos planes son un 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.

La concepción de planes de carácter integral como son los planes de igualdad está íntimamente ligado a los conceptos de "perspectiva de género" y "mainstreaming" o transversalidad de dicha perspectiva de género, que son conceptos clave de las políticas de igualdad de género a nivel internacional (tanto la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujeres en Pekín, 1995 como el IV Programa de Acción Comunitaria, 1996-2000, establecen sendas directrices y recomendaciones respecto a dichos conceptos). Conseguir que todas las políticas públicas sean formuladas, ejecutadas y evaluadas con perspectiva de género es la meta. El "mainstreaming" o transversalidad es la estrategia para conseguir dicha perspectiva de género.

La **perspectiva de género** implica poner en cuestión la idea implícita de que las políticas públicas sean neutrales respecto al género, ya que éstas reproducen las estructuras sociales en cuya base se encuentra la desigualdad, entre otras razones, porque muchas políticas públicas afectan diferencialmente a los colectivos masculino y femenino; por lo tanto, se trata de introducir la variable género desde la propia definición del problema público que se intenta resolver y a la hora de formular, ejecutar y evaluar las acciones públicas ¿La definición del problema contempla alguna variación respecto al género? ¿Se está formulando, ejecutando y evaluando la política teniendo en cuenta dichas diferencias?

El concepto de "*mainstreaming*", de difícil traducción al castellano²¹ es la estrategia que se propone para conseguir esta perspectiva de género. No se trata de

²¹ Existen muchas críticas a la traducción de *mainstreaming* como "transversalidad" porque se entiende que es algo más; se cree que por "transversalidad" se puede interpretar la simple contabilidad de las mujeres que se han beneficiado de una determinada actuación o política. Quizá esto podría ser subsanado

hacer un "ghetto" de las políticas de igualdad, realizando exclusivamente acciones específicas para las mujeres, sino que se trata de impregnar de perspectiva de género el resto de las políticas que abordan todo tipo de problemas públicos que, lógicamente, también afectan a las mujeres y, en muchos casos, de forma diferencial respecto a los hombres. De alguna manera, además de la idea de "transversalidad" tiene que ver también con el concepto de "normalización", con la idea de "normalizar" la perspectiva de género en la formulación de todas las políticas públicas, con la idea de integrar dicha perspectiva de género en la "corriente principal".

Ambos conceptos (perspectiva de género y *mainstreaming*) están intrínsecamente relacionados entre sí, de forma que el término más utilizado en la actualidad en la comunidad internacional es el de "**gender mainstreaming**" que podría ser traducido como "transversalidad de género". Este término implica tanto el objetivo (la perspectiva de género) como la estrategia para conseguirlo (la transversalidad y "normalización" en todas las políticas públicas). El concepto de "*gender mainstreaming*" apareció por primera vez en los textos internacionales después de la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi y se integra plenamente en la Plataforma de Acción de Pekín como concepto clave. Dicha Plataforma hace un llamamiento constante a promover la política del *gender mainstreaming* o de la transversalidad de género, señalando repetidamente que "los Gobiernos y otros actores deben promover una política activa y visible de transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas y programas, de forma que, antes de que las decisiones sean tomadas, se haga un análisis de los efectos en las mujeres y los hombres, respectivamente"²². Como la Plataforma, sin embargo, no ofrece ninguna orientación concreta sobre cómo desarrollar y ejecutar esta política de la transversalidad de género, se están haciendo esfuerzos tanto en el nivel nacional en los diferentes países como en el nivel internacional por su definición y difusión. En el nivel internacional, destaca el esfuerzo realizado por el Consejo de Europa, a través de su Grupo de Especialistas en *Mainstreaming*. Este grupo establece una definición de *gender mainstreaming* apuntando a su meta, a su proceso, a sus objetos y a sus sujetos activos. Así, la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) es la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de forma que la perspectiva de la igualdad de género se incorpora en todas las políticas y a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los actores normalmente implicados en la formulación de políticas (*policy-making*)" (Consejo de Europa, 1998: 19).

En cualquier caso, ésta es una estrategia común e internacionalmente aceptada, al menos en el nivel teórico. Stetson y Mazur (1995) concluyen en su estudio sobre feminismo de Estado comparado que todas las agencias o estructuras gubernamentales que son clasificadas, según su análisis, en la categoría más alta de feminismo de Estado, cuentan con este enfoque centralizado (a través de un organismo específico) pero horizontal y trans-sectorial (que intenta llegar a todos los sectores y políticas) a la hora de promover la igualdad de género en las políticas "normales" o "corrientes" (*mainstream policy*).

Por lo tanto, los **planes de igualdad** son un instrumento que tiene como filosofía subyacente la perspectiva de género en los diferentes sectores o políticas, ya que, como

traduciéndolo como "transversalidad de la perspectiva de género", aunque parece que es un término algo complejo. En cualquier caso, la utilización del término en inglés se ha generalizado en España.

²² Véanse los párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Pekín, 1995.

se ha comentado anteriormente, estos planes son un conjunto de objetivos y medidas que se deben llevar a cabo por los diferentes departamentos gubernamentales y no sólo por el organismo de igualdad correspondiente.

Fortalezas y debilidades de los planes como principales instrumentos de las políticas de igualdad de oportunidades

Algunas características de los planes de igualdad pueden ser consideradas como fortalezas potenciales y pueden ser transformadas en oportunidades para su utilización efectiva como instrumento al servicio de la política. Así, la concepción de planes promueve, o al menos facilita, las siguientes características:

Conciencia de los poderes públicos sobre el problema de la igualdad. Los poderes públicos deben pensar sobre el problema y sobre cómo resolverlo. Este factor refuerza, además, la fundamentación de las políticas de igualdad de género.

Compromiso Público: los planes se aprueban normalmente en Consejo de Ministros o de Gobierno. En algunas comunidades autónomas también se debe informar o presentar el plan en el parlamento autonómico correspondiente. Estas circunstancias implican un compromiso formal importante respecto a la igualdad de género.

Globalidad: los planes se diseñan para ser globales, es decir, para tratar el problema de la igualdad desde diferentes ámbitos y sectores (empleo, educación, legislación, salud, etc.). Este factor hace que se vea el desarrollo de la mujer desde una perspectiva más integral y realista y que se vaya superando poco a poco la visión tradicional y limitada de relacionar casi exclusivamente la promoción de la mujer y la igualdad de género con los temas de bienestar social.

Visión estratégica: Un buen plan significa que se deben establecer unas líneas estratégicas y relacionarlas con períodos de tiempo concretos y determinados. Se tienen también que prever con antelación los recursos -tanto económicos como humanos e institucionales- y se deben adquirir compromisos respecto a los mismos. Esta es una gran ayuda para situar a los poderes públicos sobre dónde quieren llegar y cómo y cuándo piensan hacerlo.

Horizontalidad: La globalidad de los planes de igualdad requiere de la participación activa de diferentes departamentos y sectores gubernamentales. Este es el primer paso y una condición necesaria para promover el "mainstreaming" de la perspectiva de género hacia todas las políticas públicas.

Coordinación interdepartamental: Con un plan horizontal, se estimula, de alguna manera, a los diferentes departamentos a que trabajen juntos o, al menos, que sepan y conozcan lo que están haciendo otros.

Participación: La mayoría de los últimos planes de igualdad en el nivel central y autonómico han contado con un "proceso de elaboración" anterior a su aprobación. Estos procesos normalmente incluyen algún tipo de participación de grupos de mujeres, aunque en algunos casos dicha participación pudiera ser, sobre todo, una forma de legitimar al organismo de igualdad y al plan. En general, se da menos participación en el proceso de ejecución de los planes y prácticamente ninguna en los procesos de

evaluación, si éstos existen. Sin embargo, la estructura de plan estimula la participación de diferentes agentes y, a veces, ofrece un marco institucional para la misma.

Seguimiento y evaluación: La utilización de planes como instrumento principal de las políticas lleva a pensar en términos de hacer seguimiento y evaluar dichos planes, especialmente cuando esos planes cubren un período específico de tiempo y se supone que deben ser seguidos por otros planes. Las femócratas han comenzado a pensar en la evaluación de los planes de igualdad como algo necesario y deseable. Más aún, esto puede ser importante para la creación de una "cultura evaluativa" en las administraciones públicas, dado además, el carácter horizontal de dichos planes.

Por supuesto, todos estos factores están presentes en los planes de igualdad de forma potencial. Es decir, aunque la estructura de los planes los permiten, facilitan y estimulan, también estos pueden quedarse en compromisos exclusivamente formales o en declaraciones generales de buenas intenciones. Por lo tanto, los planes de igualdad también tienen una serie de debilidades, también potenciales, y que pueden convertirse en amenazas de este instrumento de la política.

En primer lugar, no sólo las políticas públicas de igualdad de género en España son todavía muy pequeñas si las comparamos (tanto en términos presupuestarios como en términos de atención de los poderes públicos) con otras políticas públicas, sino que su principal instrumento, los planes de igualdad, dependen en cierto modo de la **persuasión**. Es decir, los agentes promotores de dichos planes que son los organismos de igualdad, tienen como objetivo impulsar, más que ejecutar directamente las políticas de igualdad de género. De manera que las femócratas a la cabeza de dichos organismos de igualdad deben convencer o persuadir a otros departamentos y poderes públicos para que asuman y ejecuten unos objetivos que inicialmente no son suyos. Esta tarea no es fácil y es el gran caballo de batalla, tanto a niveles políticos como técnicos de las femócratas y los organismos de igualdad. Es más, los organismos de igualdad no tienen poder para sancionar el incumplimiento de los objetivos y acciones propuestas en un plan. Esto significa que, en definitiva, los planes de igualdad necesitan ser reforzados con estrategias de persuasión y convencimiento por parte de las femócratas y sobre las que no se ha teorizado en la literatura sobre políticas públicas.

En este caso, es interesante hacer un breve análisis sobre las estrategias utilizadas por las femócratas para persuadir al resto de las instancias gubernamentales de que incorporen la perspectiva de género y hagan suyos los objetivos propuestos. Entre las estrategias que mencionan las responsables de los organismos de igualdad entrevistadas para esta investigación, están las de "ir con los datos por delante", "tener mucha paciencia para explicar y repetir las cosas muchas veces" y "no enfrentarse nunca directamente". Efectivamente, además de la obtención de datos que avalen la necesidad de actuación para conseguir una mayor igualdad, las otras estrategias mencionadas dependen más de la posición de liderazgo de la responsable y de su capacidad personal de persuasión y persistencia, y esto, lógicamente, se convierte en un punto especialmente débil si se dan cambios en las responsables.

Otra posible debilidad de los planes de igualdad es que pueden llevar al **mimetismo**. En los primeros pasos de elaboración de los planes, una de las primeras tareas de las técnicas de los organismos de igualdad es mirar y tener en cuenta otros planes de igualdad (sobre todo del mismo nivel gubernamental). Los planes se construyen, por lo tanto, con una primera base de lo ya formulado en planes similares;

aunque se hagan adaptaciones posteriores y se tengan en cuenta las características propias de la población diana, esa primera base es importante. Probablemente esta sea una de las razones por las que los planes se parezcan bastante entre sí, al menos desde el punto de vista formal. Esto, que no tiene por qué ser una debilidad en sí misma, puede sin embargo llevar a reproducir rutinas y, sobre todo, tender hacia una falta de innovación. Más allá, los planes estereotipados pueden hacer más difícil la reacción ante nuevas contingencias no contempladas en planes formulados de una forma rígida.

La tercera debilidad tiene relación con la **participación de actores** en los planes de igualdad de género. Aunque en los procesos de elaboración de los planes, algunos organismos de igualdad han tratado de implicar a diferentes grupos de interés, incluidos grupos de mujeres (entre otras cosas, para conseguir legitimación de dicho plan), los planes de igualdad de género en España están claramente orientados hacia los poderes públicos y escorados hacia lo gubernamental. En otras palabras, aunque el modelo teórico esté basado en la participación de la sociedad civil, el modelo en la práctica no lo está. Y unas políticas que están avaladas y apoyadas activamente por los movimientos no gubernamentales están siempre más fortalecidas. Esta tendencia hacia lo gubernamental es, hasta cierto punto inevitable, ya que los organismos de igualdad han tenido que dedicarle especiales esfuerzos a una nueva estrategia de horizontalidad que ha requerido y está requiriendo muchas energías en dicho nivel gubernamental. Por ahora, las femócratas parecen tener una tendencia a estar especialmente concentradas en obtener la participación y colaboración de sus propios colegas en los diferentes departamentos públicos, y no tanto en la participación de otros grupos no gubernamentales.

Por último, como ya se ha mencionado antes, otro peligro de los planes es quedarse en el terreno simbólico. Las políticas de igualdad de género tienen un carácter simbólico, debido a la incorporación de la retórica sobre la igualdad de género en los discursos políticos (Meehan y Devenhijzen, 1991) y debido a que lo "políticamente correcto" incluye el respeto por dicha igualdad. Aún reconociendo la importancia de las políticas simbólicas (Valiente, 1998) y una cierta evolución de unas políticas de igualdad de género simbólicas iniciales a ciertas políticas sustantivas a partir de los años 60 (Martínez, 1997: 212), existe sin embargo una tendencia hacia lo simbólico y lo retórico en el discurso de la igualdad de género. Los planes de igualdad pueden quedarse en un **plano meramente formal** y, precisamente, servir como "cortina de humo" y como instrumento para legitimar políticas públicas de puro carácter simbólico. No es raro que se justifique como parte de las actuaciones de un plan de igualdad, por ejemplo, la contabilización de las mujeres beneficiarias de unos cursos de búsqueda de empleo de otro departamento, ministerio o consejería, cuando ni esas actividades formativas se han planificado con perspectiva de género, ni el análisis de la realidad previo se ha hecho teniendo en cuenta realmente a las mujeres y cuando dichas actuaciones se hubieran hecho en cualquier caso, existiendo o no el Plan de Igualdad. Esta es una de las razones por las que la evaluación de las políticas y los planes de igualdad, una evaluación consciente y desde diferentes puntos de vista, resulta crucial después de unos años de utilización de los planes de igualdad como instrumento principal de las políticas públicas de igualdad de género.

En lo que se refiere al **formato** de los planes, a lo largo de las tres generaciones de planes, se pueden establecer dos tendencias generales. Por un lado, los planes tienden a ser crecientemente **más específicos y “realistas”**; es decir, los primeros planes eran más generales y tendían a tener un mayor número de acciones que, por término general, se han ido reduciendo (con una media de 153 actuaciones en la primera generación de planes y 113 en la tercera)²³. Esta tendencia hacia planes más específicos tiene que ver, en cierto modo, con las necesidades de seguimiento y evaluación, ya que es muy difícil, si no imposible, seguir y evaluar objetivos y acciones que estén formulados de forma vaga y general.

Por otro lado, existe una segunda tendencia a formular **mayores compromisos explícitos** de los poderes públicos. Estos pueden consistir en señalar los Ministerios, Consejerías o Departamentos que son responsables de cada una de las acciones, en un compromiso formal de seguir y evaluar el plan o por una intención formal de dar a conocer el Plan al correspondiente Parlamento autonómico.

También los planes de igualdad han evolucionado respecto a las **influencias externas**, teniendo una importancia creciente la influencia internacional, expresada actualmente a través de la Plataforma de Acción de Pekín y el IV Programa Europeo. Esta tendencia se aprecia especialmente si se analiza el conjunto de los planes autonómicos de igualdad. En estos últimos planes se pueden encontrar, además, dos tendencias opuestas: una creciente influencia internacional y una decreciente influencia nacional. Prácticamente todos los planes de igualdad autonómicos de tercera generación mencionan en su presentación, y al enmarcar y fundamentar los planes, tanto la IV Conferencia de Pekín y su Plataforma de Acción y el IV Programa de Acción Europeo. Sólo hay tres planes que no lo hacen y son los que fueron aprobados antes de Septiembre de 1995, fecha en la que se celebra la IV Conferencia Mundial: los II Planes de Andalucía, aprobado en enero de 1995, el de Castilla-La Mancha aprobado en febrero y el de Galicia aprobado en marzo del mismo año. El II plan andaluz, sin embargo, hace una referencia general al impulso tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Europea en lo que respecta a la promoción de la mujer. Sin embargo, no todos los planes autonómicos actuales mencionan los planes nacionales o el IM.

²³ Datos extraídos de la tesis doctoral (Bustelo, 2001:180-4)