

La europeización de la política española de igualdad de género¹

Revista Española de Ciencia Política

Volumen: núm. 9 Páginas, inicial: 63 final: 80 Fecha: Octubre 2003

Emanuela Lombardo
Universidad de Zaragoza

Resumen

A partir de la adhesión de España a la Unión Europea, la política española de género ha experimentado un proceso de europeización real, que, sin embargo, se ha visto limitada por causa de factores tanto europeos como nacionales. Esta tesis se basa en una revisión de la transposición española de las directivas comunitarias de igualdad y en un trabajo empírico de entrevistas con actoras² del mundo de las políticas de género en España y con funcionarios/as de la Unidad de Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Abstract

Since Spain joined the European Union, the Spanish gender policy has experienced a process of Europeanisation that is real but also limited by European and national factors. This argument is based both on the analysis of the transposition of the EU gender equality directives into Spanish legislation, and on an empirical work of interviews of Spanish gender policy actors and civil servants from the Equal Opportunities Unit of the European Commission.

Palabras clave: Europeización; Políticas de género en la Unión Europea; Políticas de género en España.

1. Introducción

Al ingresar en la Unión, España tuvo que transponer en su legislación nacional toda la normativa europea, incluyendo aquella relativa a la igualdad entre mujeres y hombres, lo que produjo cambios no solamente en el contenido de las políticas sino también en los estilos de *policy-making*, con consecuencias relevantes desde el punto de vista estratégico para los organismos de igualdad y las asociaciones de mujeres. El conjunto de transformaciones producidas en el ámbito de las políticas públicas nacionales a

¹ **Agradecimientos.** Este trabajo ha sido posible gracias a la ayuda concedida por la Secretaría de Estado de Educación y Universidades y el Fondo Social Europeo. La investigación ha sido llevada a cabo en la *University of Reading*, como parte de un doctorado financiado por la Comisión Europea. Quiero agradecer a todas las personas de los Institutos de la Mujer, ONGs de mujeres, sindicatos, universidades y otras instituciones tanto en España como en Bruselas que han colaborado en esta investigación con sus entrevistas, su tiempo y sus ideas. También estoy agradecida a Carlos Closa, Richard Bellamy, Alex Warleigh y María Bustelo por sus sugerencias intelectuales y prácticas, y a los/as revisores/as anónimos/as del artículo por sus comentarios.

² El término ‘actora’ se utiliza a lo largo del artículo con la intención de promover el empleo de un lenguaje no sexista.

consecuencia de la intervención europea se suele denominar ‘europeización’. En este proceso, la Unión Europea (UE) actúa como variable independiente capaz de producir cambios a nivel nacional (Closa, 2001).

El artículo desarrolla un análisis diacrónico de las modificaciones que han sido introducidas en la política española de igualdad de género por efecto de la influencia de la UE. Dicha influencia se mide a través de una revisión de la transposición de las directivas europeas de igualdad en la normativa española³, así como de las opiniones de actores/as relevantes en el ámbito de la política de género española relativas a las transformaciones que, según su percepción, se deben a la intervención de la UE en políticas de igualdad. Para lo segundo, se han realizado entrevistas en profundidad a representantes de Institutos de la Mujer, asociaciones de mujeres, sindicatos, y expertas en igualdad de género pertenecientes al mundo político y académico español. También se han entrevistado funcionarios/as de la Comisión Europea en la Unidad sobre Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales y una europarlamentaria española que es miembro de la Comisión de Derechos de la Mujer⁴.

La voz de las feministas españolas pertenecientes a organismos públicos de igualdad (femócratas) nos permite acceder a unas opiniones sobre el impacto de la UE en la política española de género que están basadas en la experiencia directa de estos sujetos y en su información privilegiada sobre los cambios legislativos o los debates sociales que puedan ser atribuidos a la influencia de la UE. Las entrevistas tienen un papel especialmente significativo en este estudio también porque revelan tanto el ‘impacto afectivo’ que puede haber tenido la UE sobre algunos colectivos de femócratas y activistas feministas como el papel de las causas indirectas de europeización.

En el artículo se argumenta que la europeización de la política española de género es real pero limitada por factores tanto de carácter europeo como nacional. El argumento se desarrolla a lo largo de cinco secciones. A continuación se delinea el contexto europeo y español en el que se elaboran e implementan las políticas de género para mostrar los obstáculos que se oponen a una correcta implementación de las políticas de igualdad de la UE. Siguen una tercera sección, relativa a la transposición legal de las directivas comunitarias de género en España, y una cuarta, que se centra en la discusión de los

³ Un examen más profundizado de la implementación de la política de género de la UE en el ámbito nacional exigiría también una investigación detallada tanto de la aplicación de la legislación europea en materia de igualdad de oportunidades en las sentencias de los tribunales españoles como de los presupuestos del gobierno nacional y regional destinados a las actividades necesarias para implementar las medidas europeas de igualdad. Este artículo no recoge dicha información, aunque su auspicio es que estudios futuros puedan completar el trabajo.

⁴ Las entrevistas en España se llevaron a cabo en Noviembre-Diciembre 1999 y Junio-Julio 2000, las de Bruselas en Febrero 2000. En total son 25 entrevistas semi-estructuradas en profundidad. La lista de las personas entrevistadas se incluye como apéndice al artículo. La muestra está circunscrita a activistas pertenecientes a la clase media y con un nivel educativo medio-alto. Las entrevistas a actrices de los Institutos de la Mujer han sido realizadas en las comunidades autónomas de Madrid, Andalucía, Cataluña y País Vasco. La elección es debida a que en las últimas tres regiones se encuentran los organismos de igualdad que han mostrado una mayor continuidad en el desarrollo de sus políticas (Bustelo, 1999), y Madrid representa un elemento de contraste en comparación con el elevado regionalismo (en formas y niveles diferentes) de las demás comunidades analizadas, mientras su situación geográfica le permite una mayor cercanía a los debates políticos nacionales. La continuidad política es relevante, pues ha permitido a la autora recibir información por parte de expertas en igualdad que han asistido a y participado en buena parte de los cambios que han tenido lugar en la política de género española por influencia de la UE a partir de la adhesión de España a la Unión.

resultados de las entrevistas. La quinta sección traza las conclusiones sobre la europeización de la política de género española.

2. El contexto europeo y español de formulación e implementación de las políticas de género comunitarias

La eficacia del impacto de la política de género de la UE en el ámbito nacional depende de dos elementos esenciales: una formulación exhaustiva de la política, capaz de responder a las necesidades del colectivo al que se dirige y una correcta implementación por parte de los Estados miembros. El resultado de ambas fases del proceso de elaboración de políticas depende tanto del marco general impuesto por el contexto político-institucional y social dominante en la UE y en el país miembro, como de las interacciones que se establecen entre actores/as y contextos políticos relevantes para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas de igualdad. El último tipo de actividades ha sido resumido bajo la noción de ‘subsistema’⁵ de políticas de género (Mazur, 2001).

Cada fase del proceso de elaboración de políticas públicas presenta unos obstáculos que a su vez dependen de las características del contexto general y del subsistema de políticas de género comunitario y nacional. Las políticas de género de la UE, en concreto, deben pasar a través de dos ‘filtros’: el primero a nivel de la Unión, con su concepción estrecha y formal de la igualdad de oportunidades, que emerge del contexto dominante en la UE de orientación esencialmente neoliberal, y con las dificultades de lograr el consenso en el Consejo (Hervey, 1998; Craig y De Búrca, 1998; Reinalda, 1997; Hoskyns, 1996; Duncan, 1996; Ellis, 1992; Hervey y O’Keeffe, 1992; McCrudden, 1987); el segundo a nivel nacional, con una implementación de la legislación de la UE que varía según el ‘orden de género’⁶ existente en cada Estado miembro (Ostner y Lewis, 1995).

A los obstáculos del filtro comunitario debe enfrentarse el subsistema de políticas de género de la UE, formado por la Unidad de Igualdad de Oportunidades de la DG de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión, la Comisión de Derechos de la mujer del Parlamento Europeo, y grupos de activistas como el Lobby Europeo de Mujeres (Laatikainen, 2001). Entre las condiciones favorables para que el subsistema de políticas de género de la UE tenga una influencia sobre la formulación, adopción y control de la implementación de políticas, están la mayor apertura de los discursos dominantes de los actores principales, que facilita el acceso de las mujeres al debate, y el acuerdo entre los distintos colectivos del subsistema de políticas de género (Laatikainen, 2001; Reinalda, 1997). El control de la implementación de las políticas de género en la Unión Europea tiene algunas restricciones. La Comisión Europea supervisa la transposición (y hasta cierto punto la implementación)⁷ de la política de género mediante la recogida de información a través

⁵ Un subsistema de política incluye ‘las actividades de toma de decisión [que se realizan] dentro de un determinado ámbito político durante un determinado ciclo político’. Un ejemplo es el subsistema de políticas de empleo o de políticas de género (Mazur, 2001: 23).

⁶ Por ‘orden de género’ se entiende el sistema socialmente compartido de normas, principios, costumbres y políticas que establecen la distribución de derechos, tareas y oportunidades de vida para ambos sexos. La división de roles entre las personas que se dedican al trabajo productivo retribuido y las que cumplen el trabajo reproductivo gratuito es parte de un complejo sistema social de precedencia y subordinación. Una de las normas fundamentales del orden de género es la decisión sobre quién debería ser el/la principal ‘ganador/a del pan’ y quien la/el principal cuidador/a del hogar y de los familiares.

⁷ En el contexto de la UE, el término ‘implementación’ se refiere a la aplicación efectiva de la legislación comunitaria en los Estados miembros. No debe confundirse con el proceso de incorporación de las normas

de dos canales: el informe anual de los países miembros sobre sus progresos en la transposición y los informes de la Red de Expertos/as Legales de Género⁸. Sin embargo, no se prevé la posibilidad de imponer sanciones a los países miembros que no han aplicado de forma efectiva las medidas.

Una vez que las políticas de género comunitarias han pasado con éxito el primer filtro a nivel de la Unión, deben pasar por el segundo, la implementación nacional. El 'orden de género' de cada país opera como un filtro para la incorporación de nuevas directivas comunitarias de igualdad en la legislación nacional y en su sucesiva aplicación. El resultado es que 'a nivel nacional, los regímenes de género operan como guardianes, favoreciendo aquellas políticas que son más compatibles con ideas preconcebidas, valores culturales y convicciones sobre los roles de género' (Ostner y Lewis, 1995: 193). Por consiguiente, los países que con mayor probabilidad se resistan a la implementación de las directivas europeas de igualdad son aquellos que, como España, reproducen una división de roles de género más tradicional entre la esfera pública masculina y la esfera privada femenina, con un reparto desigual del poder a desventaja de las mujeres (Carrasco et al., 1997; Valiente, 1997; Astelarra, 1990).

El subsistema de políticas de género en España está generalmente compuesto por el Instituto de la Mujer (IM), el movimiento feminista, y los sindicatos feministas (Valiente, 2001a). La influencia de este subsistema sobre la formulación, adopción, implementación y evaluación de las políticas comunitarias de igualdad en España depende tanto de la presencia de las condiciones favorables enunciadas en el caso de la UE, como de las características propias del organismo público de igualdad, es decir del Instituto de la Mujer. El IM tiene un papel como impulsor de las políticas de igualdad y constructor de la agenda política, pero ninguna capacidad como ejecutor y controlador de la puesta en práctica de las medidas (Valiente, 1996). Son los distintos Ministerios los que deben aplicar las políticas de igualdad formuladas por el IM, sin que este último pueda sancionar eventuales incumplimientos en la implementación (Valiente, 1996).

La influencia de las feministas de estado y del movimiento sobre la formulación de las políticas depende también de la apertura de los debates políticos. Aunque este artículo no ha analizado el caso específico de los debates sobre la incorporación de las directivas comunitarias en la normativa española, Valiente (2001a; 2001b) ha analizado los debates políticos sobre formación ocupacional y aborto en España⁹. En el análisis se argumenta que los términos del discurso fueron definidos por los actores políticos dominantes (principales partidos y sindicatos) y que los debates estuvieron cerrados hacia los actores externos. Estas características obstaculizaron los intentos de las mujeres de dar un contenido de género a los debates.

Otro problema del modelo español de políticas de género es la casi total falta de colaboración entre el feminismo institucional y el movimiento feminista en la elaboración de las políticas (Valiente, 1996). El primer estudio comparativo internacional sobre feminismo oficial en 14 Estados de Stetson y Mazur (1995) sugiere esta colaboración como elemento fundamental para promover la efectividad de los organismos estatales de

europeas en la legislación nacional, que se conoce como 'transposición'. Una vez que los Estados hayan transpuesto las directivas europeas en sus respectivos contextos nacionales, la tarea siguiente es ponerlas en práctica planificando y aplicando acciones políticas según el nuevo marco legal.

⁸ Ver http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html

⁹ Cfr. también Belén Barreiro, *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en España e Italia*, Madrid, Istmo, 2000.

igualdad. Debido a las dificultades de relación entre femócratas y feministas, las políticas de género en España han sido elaboradas a nivel nacional sin apenas tener en cuenta las propuestas y perspectivas de las mujeres pertenecientes a los movimientos feministas. Esto aumenta las dificultades en la fase de implementación en la que las organizaciones de mujeres están a menudo involucradas.

El análisis de las restricciones que afectan tanto la formulación como la implementación de las políticas de género en el ámbito europeo y español nos ayuda a entender el contexto en el que se desarrolla el proceso de europeización de la política española de género. Los elementos contextuales que dificultan el impacto son el enfoque neoliberal de la UE y la centralidad del Consejo Europeo en la toma de decisiones por un lado, y el 'orden de género' patriarcal¹⁰ en España por el otro (Sensat y Varella, 1998; Subirats y Gomà, 1998a; Falcón, 1994; 1993). Los subsistemas de políticas de género tratan de superar estos 'filtros' a la formulación e implementación adecuadas de las políticas de igualdad comunitarias, aunque deben enfrentarse también con las limitaciones impuestas por sus propias características internas y por la dificultad de influenciar los debates políticos. Es en este contexto de interacciones donde tiene lugar la transposición de las directivas europeas de género en la normativa española.

3. La transposición española de las directivas europeas de género

Como muestra la literatura (Threlfall, 1997), en el momento de su adhesión a la UE en 1986 España ya había modificado la mayor parte de su legislación laboral para incorporar el acervo comunitario en materia de igualdad de género. En muchos casos el gobierno español, que al tiempo estaba liderado por un PSOE comprometido a llevar a cabo políticas de igualdad y presionado por un movimiento de mujeres feministas dentro y fuera del partido, anticipó o elevó el nivel de protección de las medidas de género comunitarias (Threlfall, 1996; 1997; 1998). No obstante, en algunos casos, y sobre todo en fases sucesivas de transposición, se han verificado algunas carencias o imprecisiones.

En general, España ha cumplido de forma relativamente eficiente con la transposición de las directivas comunitarias de igualdad de género. Las primeras directivas sobre igualdad de retribución (75/117/CEE)¹¹, igualdad de trato en el empleo (76/207/CEE y 86/613/CEE)¹² y en la seguridad social (79/7/CEE y 96/97/CEE)¹³ se han incorporado de forma exhaustiva en la normativa española, aunque con algún retraso. En ciertos aspectos la normativa española ha sido más avanzada con respecto a las prescripciones comunitarias, como en la duración del permiso de maternidad (dos semanas más largo que el mínimo

¹⁰ Según la interpretación feminista del concepto, el patriarcado es un sistema de estructuras y prácticas sociales en la que los hombres dominan, oprimen y explotan a las mujeres. Seis elementos caracterizan los sistemas sociales de patriarcado: relaciones patriarcales en la familia, en el trabajo remunerado, en el estado, en la violencia de género, en la sexualidad y en la cultura. El análisis de cada una de estas estructuras revela la dominación de los hombres sobre las mujeres (Walby, 1990).

¹¹ Ver Artículo 35.1 de la Constitución de 1978 y Estatuto del Trabajo de 1979 (Art. 24.2 y 22.3).

¹² Art. 35.1 de la Constitución Española; Estatuto del Trabajo de 1979 (Art. 24.2 y Art. 22.3); Estatuto de los Trabajadores de 1995 (Artículos 4.2.c, 17, 22.4 y 28). La transposición se considera satisfactoria, aunque se ha lamentado la insuficiencia de los criterios actuales para juzgar el acceso y la promoción de los trabajadores, debido a que no permiten en la práctica evaluar las capacidades de cada trabajador/a de forma no discriminatoria (Arranz et al., 1999).

¹³ Ley General de Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/1994: Artículos 7, 38, 123, 125, 128-130.

requerido por la Directiva 92/85/CEE¹⁴), o se ha adelantado la normativa comunitaria, como en la carga de la prueba y en el acoso sexual¹⁵. En el primer caso el adelanto fue debido a que un gobierno español especialmente cumplidor se adecuó a la directiva sobre la carga de la prueba cuando ésta era apenas una propuesta de la Comisión¹⁶. El segundo adelanto se explica por el activismo del Instituto de la Mujer y de los departamentos de la mujer de los sindicatos, que consiguieron introducir la prohibición del acoso sexual en la normativa española (Valiente, 1999). Este tipo de movilización puede haber faltado en otras circunstancias de incorporación de directivas, resultando en una menor escrupulosidad por parte del gobierno.

La transposición española resulta carente en algunos aspectos. Por ejemplo, no se incluye ni la lista de agentes tóxicos para la trabajadora embarazada¹⁷ ni la referencia a la discriminación indirecta en la carga de la prueba. La segunda carencia puede atribuirse a una falta de escrupulosidad del gobierno conservador al considerar que España ya tenía una normativa sobre la carga de la prueba y que no necesitaba revisión, y la primera al temor del gobierno socialista de enemistarse los empresarios con una normativa excesivamente estricta. Se han verificado también retrasos en la transposición, como en el caso de la igual retribución por trabajo de igual valor¹⁸, o la aplicación de mínimos, como en la prestación económica por riesgo durante el embarazo¹⁹. Si esta última puede haberse dado por razones meramente económicas, el retraso en incorporar la normativa sobre el igual valor del trabajo puede ser atribuido al temor gubernamental a que la decisión resultase impopular entre los colectivos patronales puesto que el ‘orden de género’ tradicional se resistiría a una norma que cuestionase más radicalmente los criterios patriarcales para valorar el trabajo. El principio de igual trabajo cuestiona, por ejemplo, la asignación de un valor más alto a trabajos que requieren una mayor fuerza física, una cualidad predominantemente masculina, y un valor inferior a cualidades que no están necesariamente relacionadas con distinciones de sexo, como capacidad de concentración, paciencia, fiabilidad, sentido de la responsabilidad (De la Fuente, 1999)²⁰.

En el caso del permiso parental, se ha incorporado el contenido mínimo de la Directiva 96/34/CE, pero no se ha interpretado correctamente su intención, que es la de

¹⁴ Ley 3/1989; Real decreto legislativo 1/1995; Ley 39/1999.

¹⁵ Referencias al acoso sexual fueron incluidas en el Estatuto de los Trabajadores 3/1989. Ver Art. 4.2.e) del Estatuto de los Trabajadores 1/1995.

¹⁶ El gobierno español ya en el año 1989-90 aprobó una ley en la que se introducía la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación por razón de sexo, precediendo la Directiva 97/80/CE que se propuso en 1988 pero no se aprobó hasta el 1997. Falta por incluir el concepto de discriminación indirecta junto a la directa, introducido sucesivamente por la Directiva 97/80/CE. Ver Base 10 de la Ley 7/1989 de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral; y Art. 96 del Real Decreto Legislativo 521/1990 de 27 abril, Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (actualizado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril).

¹⁷ Ver Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de riesgos laborales (Artículos 25.2 y 26.1-26.4); Real Decreto Legislativo 5/2000.

¹⁸ La garantía de una misma retribución para mujeres y hombres ‘por trabajos de igual valor’ prescrita por la Directiva 75/117/CEE fue recogida solamente con la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1995 (Art. 28). El Tribunal Constitucional (TC) ya había sancionado el principio de igual retribución por trabajo de igual valor. Véase TC 145/1991 de 1 de julio y 58/94 de 28 de febrero.

¹⁹ Ver Art. 135 de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994), modificada por la Ley 39/1999.

²⁰ Esta resistencia persiste en las sentencias sobre discriminación salarial posteriores al 1995, que revelan la falta de aplicación por parte de las empresas de una misma retribución por trabajos de igual valor, a pesar del reconocimiento formal del principio en los Convenios colectivos (De la Fuente, 1999).

promover el reparto igualitario de las responsabilidades familiares entre los sexos. Mientras que la directiva comunitaria prescribe que el permiso parental sea un derecho individual y no transferible, la Ley 39/1999 garantiza la titularidad de la prestación para la madre que puede traspasar al padre, en el caso de que ambos trabajen, diez de las últimas semanas del permiso. En esta circunstancia, un gobierno español de orientación conservadora ha optado por mantener el ‘orden de género’ tradicional que asigna a la mujer la responsabilidad principal del cuidado familiar, sin impulsar aquellas transformaciones en los roles de género que hubieran sido necesarias para favorecer el reparto igualitario de las tareas entre los sexos.

No es fácil realizar una valoración global sobre la transposición española de las directivas de género puesto que el gobierno español en el poder desde el 1996 ha tenido menos oportunidades de demostrar sus capacidades (Directiva 96/34/CE y 97/80/CE) y el gobierno precedente no fue inmune a las imprecisiones, aunque en la mayoría de los casos cumplió con rigor e incluso adelantándose a la normativa comunitaria. Puede apreciarse una mayor resistencia por parte del gobierno conservador en cumplir escrupulosamente con la transposición de las directivas de igualdad en comparación con el socialista. Esto puede ser debido tanto a la orientación ideológica del partido conservador (menos europeísta y a favor de un orden de género más tradicional), como a la progresiva debilitación y fragmentación del movimiento feminista (Valiente, 1996; Threlfall, 1985). No obstante, aún no se han realizado estudios para comprobar estas conjeturas²¹. La presencia de unos límites en la transposición, en cualquier caso, no impide detectar los cambios en el contenido de la normativa española de género que se deben a la necesidad de cumplir con el *acquis communautaire* en materia de igualdad. Los cambios legislativos confirman el ‘impacto claro’ de la UE en el contenido de la normativa sobre igualdad de género en España (Arranz, et al., 1999: 16).

4. El análisis del ‘impacto subjetivo’: opiniones sobre la europeización de la política de género española

Si la transposición legal de la normativa comunitaria nos proporciona una parte de la información sobre la europeización, los resultados de las entrevistas²² a actoras de la *elites* de las políticas de género en España y a funcionarios/as de la Comisión y del Parlamento Europeo nos informan sobre la percepción subjetiva de estos/as actores/as con relación al impacto que puede haber tenido la Unión Europea en estas políticas. Las personas entrevistadas describen un impacto fuerte y claro de la Unión en la política de género de España debido a que la UE se percibe como una entidad que garantiza una inclusión legal, político-cultural y social. 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 mujeres españolas. Este marco legitima las reivindicaciones de las femócratas hacia sus líderes nacionales, acelera las reformas de la política de género española mediante la transposición de las directivas comunitarias en la normativa nacional, promueve la creación

²¹ Un estudio reciente relativo al ámbito regional sostiene que no existe una diferencia tan relevante entre partido socialista y conservador en España con respecto al desarrollo y a la aplicación de las políticas de género en las comunidades autónomas (Linos, 2003).

²² Las preguntas se centraron en la influencia que había tenido la UE en España y en cómo se había implementado y recibido la política comunitaria de igualdad en el contexto político y social español.

y desarrollo de las organizaciones de mujeres y asegura la continuidad de las políticas de igualdad en España incluso durante épocas de gobiernos conservadores.

La UE también proporciona a España una ‘inclusión político-cultural’ con su contribución a los procesos de democratización y modernización que han caracterizado la transición española desde una dictadura a una democracia. La entrada en la Comunidad Europea también significó el abandono del aislamiento histórico de España de la época franquista y así una ‘inclusión social’. Los intercambios transnacionales, fomentados por el principio de *partnership* de los programas comunitarios, impulsan la movilización transnacional de las mujeres en Europa y los contactos entre asociaciones de mujeres. Estos contactos estimulan el conocimiento, dado que el intercambio de informaciones y buenas prácticas permite mejorar las estrategias políticas y los contenidos de las reivindicaciones, y refuerzan el apoyo moral que se genera al formar parte de una red de activistas. La ‘inclusión social’ tiene una especial relevancia para una causa como la de la igualdad de género, dado que las mujeres se encuentran a menudo en una minoría en el ámbito de la política y sienten que sus reivindicaciones no se toman en serio.

Aunque la percepción de un impacto fuerte de la UE en la política de género española es unánime, existen diferencias de matices entre, por ejemplo, actoras de los Institutos de la mujer del País Vasco y Cataluña y de la Dirección General de la Mujer de Madrid. Si en el último caso emerge un mayor euro-escepticismo hacia la influencia comunitaria en políticas de género, en las dos comunidades autónomas más nacionalistas prevalece una actitud muy favorable hacia el impacto de la UE, y por lo tanto más dispuesta a interpretar positivamente las señales de europeización. Tanto para las catalanas como para las vascas es la Unión Europea, y no España, la referencia principal para políticas de género. Esta actitud más europeísta debe considerarse como un elemento de ‘influencia indirecta’ de la UE, atribuible más a razones de antagonismo con el gobierno central que a una influencia realmente transformadora de la Unión en asuntos de género.

La percepción positiva de impacto exhibida por las entrevistadas se redimensiona al analizar sus comentarios sobre la implementación de la política de igualdad comunitaria por el gobierno español y la capacidad de la política de género de la UE de dar respuesta a las necesidades de las mujeres españolas. Con relación a lo segundo, los datos destacan los límites en la formulación de la política de género comunitaria y en la eficacia del sistema político de la UE en supervisar su aplicación. Con respecto a la responsabilidad nacional, la implementación y el contexto socio-cultural españoles emergen como las principales restricciones a la influencia de la política de género europea. Estas indicaciones sugieren que la europeización de la política española de género se percibe como real pero al mismo tiempo limitada.

Uno de los temas clave de las entrevistas llevadas a cabo en la Unidad de Igualdad de Oportunidades es la responsabilidad de la Comisión en el control de la implementación de la política de género comunitaria en los países miembros. La supervisión ineficaz por parte de la UE parece ser el resultado de tres factores: los límites que el Tratado impone a la jurisdicción de la Comisión, la falta de recursos y personal para llevar a cabo el control, y la resistencia de los Estados miembros a extensiones de las competencias de la Comisión que puedan limitar el ejercicio de su soberanía. La Comisión actualmente no tiene poderes legales (excepto en Política Agrícola Común, Pesca y Competición) y recursos para controlar la aplicación de la legislación comunitaria en los Estados miembros. El problema de falta de supervisión, por consiguiente, no se limita al área de género sino que afecta a muchos ámbitos de la política europea. Sin embargo, existe el riesgo de que precisamente

las medidas de igualdad reciban una aplicación mínima, al considerarse asuntos ‘de segunda clase’ en la agenda política.

Un dato significativo es el fracaso de la UE a la hora de responder a las reivindicaciones principales de las mujeres en cuanto a bienes socio-económicos específicos. El acceso al empleo y las condiciones laborales²³ siguen siendo los problemas principales para las mujeres españolas, a pesar de que la política de género de la UE ha dirigido sus esfuerzos hacia ellos²⁴. Si por un lado las entrevistadas atribuyen una gran responsabilidad al gobierno español en cuanto a la implementación de las directivas, por otro lado critican la política de género de la UE por estar centrada de forma tan estrecha sobre el empleo. Los/as comentaristas/as destacan asimismo que muchos de los problemas de la política de género de la Unión están relacionados con su enfoque limitado al empleo, que deriva principalmente de la orientación de la UE hacia el mercado (Hervey, 1998; Hervey y O’Keeffe, 1992; McCrudden, 1987). Este enfoque parece afectar a la política de género comunitaria no solamente porque limita la posibilidad de obtener una igualdad más amplia (política y social), sino también porque dificulta la posibilidad de conseguir una igualdad real en el ámbito laboral.

Las mujeres entrevistadas nunca hablaban del empleo como un problema aislado. Siempre relacionaban el tema del trabajo con otros temas como los servicios sociales, el cuidado de los/as niños/as, la distribución de responsabilidades entre los sexos, la violencia de género, la educación, la cultura sexista y la imagen de la mujer en los medios de comunicación²⁵. Mientras que la directiva sobre permiso parental es la primera normativa obligatoria que incide en el reparto de las tareas, sobre los otros asuntos mencionados existe normativa comunitaria no vinculante, que, aunque puede representar un precedente para futuras directivas y es un referente para los países miembros, deja al libre albedrío de los Estados miembros la decisión de adoptar o no la legislación.

Parece que a pesar de que la Unión ha desarrollado políticas en materia de empleo, no ha eliminado los obstáculos que impiden a las mujeres el acceso efectivo al empleo en igualdad de condiciones. Según el estudio de Hoskyns (1996; 1988) sobre el impacto de la política de igualdad de la Unión en Irlanda y Alemania, cuando no existe una conexión entre las necesidades y los intereses de las mujeres de un determinado contexto nacional y la legislación comunitaria, el impacto de la política de género de la Unión a nivel nacional tiende a ser más limitado. Si se aplica el argumento de Hoskyns a nuestro caso, podríamos concluir que dada la relación parcial entre los intereses de las mujeres españolas y la legislación europea (según las entrevistadas), el impacto de la UE es más débil de lo que podría ser si tratara asuntos de igualdad de género más allá del ámbito laboral.

El enfoque estrechamente económico de la política de género de la Unión y los límites impuestos a la supervisión de su implementación por parte de la Comisión son un aspecto del problema. El otro lo constituyen, en las opiniones de las entrevistadas, los obstáculos procedentes del contexto nacional español a los que debe enfrentarse una implementación efectiva de la política de género de la Unión. La percepción de las

²³ La tasa de paro femenina en España es del 15.6%, frente al 8.1% de la masculina (Eurostat 2003). Las mujeres desempeñan el 17.2% del trabajo *part-time* en España frente a un total de empleados *part-time* del 18.1% (Eurostat 2000).

²⁴ La legislación de género de la UE se centra principalmente en la igualdad en el ámbito laboral, como demuestra la normativa vinculante en materia, es decir el Artículo 141 sobre igualdad de retribución y la serie de directivas sobre igualdad de oportunidades y no discriminación en el empleo.

²⁵ Entrevistas con Abarrategui; Cruz; Falcón; Olmedo; Ortiz; Valenciano.

entrevistadas es que, aunque la UE tuvo un impacto sobre la movilización de grupos de mujeres, no afectó significativamente las actitudes del gobierno español o de los tribunales y juristas españoles en temas de género, puesto que no ha conseguido que el gobierno diseñe políticas activas de igualdad ni que los tribunales apliquen correctamente la normativa. Las entrevistadas lamentan una aplicación negligente y mínima por parte del gobierno español en materia de género, motivada exclusivamente por la necesidad de cumplir con las obligaciones de la UE, en ciertas circunstancias incluso sin considerar la intención de las medidas de género (por ejemplo, el conseguimiento de una igualdad sustancial entre los sexos en la transposición de la directiva sobre permiso parental anteriormente citada).

Las entrevistas llevadas a cabo en la Unidad de Igualdad de Oportunidades de la Comisión insisten en que los tribunales españoles y los/as juristas tienen un conocimiento insuficiente de la normativa europea de género y que aplican las normas escasamente o incluso de forma incorrecta²⁶. Las decisiones judiciales en España parecen incompatibles con las normas comunitarias de igualdad, y los pocos casos de discriminación sexual que se deciden tienden a basarse en normativas exclusivamente españolas (De la Fuente Vásquez, 1999; Pérez del Río, 1997)²⁷. Además, el número de casos de discriminación sexual provenientes de España que llegan al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es casi nulo²⁸. Esta realidad en la práctica reduce el alcance de la normativa comunitaria de igualdad y limita el ejercicio efectivo de los derechos de las españolas como ciudadanas europeas. Los/as entrevistados/as en la Comisión admiten que sería necesaria una mayor supervisión de la aplicación de la normativa comunitaria de igualdad por parte de los tribunales y juristas nacionales y una mayor educación de los/as profesionales en materia de derecho comunitario. Sin embargo, destacan al mismo tiempo que las tendencias actuales en la UE son de dejar más espacio a la competencia de los Estados miembros y menos a la Comisión, que además no tiene suficientes recursos y personal para llevar a cabo ni las tareas de supervisión ni las de educación.

Los resultados de las entrevistas en España indican también la existencia de una cultura patriarcal fuerte que se resiste a los cambios que implican las políticas de género de la UE, constituyendo otro obstáculo más en el camino de la implementación. En concreto, el contexto cultural se opone a aquellas directivas de la UE que amenazan el ‘orden de género’ existente, en el que el hombre es el principal ‘ganador del pan’ (*breadwinner*) y la mujer es la principal cuidadora del hogar y de la familia (*care-giver*). Tanto una ‘cultura andro-céntrica’, como los ‘intereses de género’ se destacan como obstáculos que impiden el avance de las mujeres²⁹. La cultura andro-céntrica genera una resistencia hacia la idea de cambiar las costumbres, prácticas y roles de género tradicionales. Por lo tanto, crea un ambiente difícil para la aplicación de aquellas normas que promueven el reparto de las oportunidades y los recursos entre los sexos según un principio de igualdad *de facto*. Este es el caso de las acciones positivas, que, según algunas de las entrevistadas, han provocado

²⁶ Entrevistas con Martín; Kinsman; Van Winckel.

²⁷ Los casos se pueden consultar en el *Equality Quarterly News. Newsletter of the legal expert group on the application of European law on equal treatment between men and women.*
http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/newsletter/

²⁸ Esto se atribuye a la falta de conocimiento por parte de las mujeres de sus derechos, o bien al miedo en poner denuncia por no perder el trabajo, o bien por el desconocimiento de la normativa por parte de los juristas. Entrevista con Martín.

²⁹ Entrevistas con Arteaga y Abarrategui.

una fuerte reacción por parte del público masculino español, debido a que fueron percibidas como una violación de sus derechos y una amenaza a sus intereses³⁰. La cultura patriarcal se alimenta tanto de los estereotipos culturales como de los intereses de género en el mantenimiento del *statu quo*.

³⁰ Entrevista con Arteaga.

5. La europeización real pero limitada de la política española de género

El grado de europeización de la política española de género es suficientemente elevado, puesto que es posible detectar un impacto real y claro de la política europea de género en su homóloga española (Subirats y Gomà, 1998b). Esto se deduce tanto de las modificaciones introducidas gracias a la transposición de la legislación europea de igualdad en la normativa española, como de la percepción de la influencia legal, política y social de la UE que manifiestan las actoras entrevistadas. La transposición española de las directivas comunitarias de igualdad revela en general la voluntad de cumplir con la normativa, y, en ciertos casos incluso de mejorar el modelo europeo. Sin embargo, las imprecisiones y malentendidos del espíritu de las directivas que se encuentran a lo largo del proceso de transposición sugieren que la europeización de la política de género española se ve limitada por factores nacionales como la actitud del gobierno en el poder hacia los asuntos de género. La actuación del gobierno puede depender tanto de su intención de respetar un 'orden de género' más o menos tradicional como de la influencia de un feminismo de estado y del movimiento más o menos fuerte.

Los datos de las entrevistas corroboran la conclusión sobre un impacto real pero limitado de la UE, destacando tanto la incapacidad de la política comunitaria de igualdad para dar respuesta a las necesidades de las mujeres españolas en cuanto a bienes socio-económicos, como los problemas relativos a la fase de implementación de políticas por parte del gobierno español. Los factores de carácter europeo que limitan la europeización de la política de igualdad en España provienen de las dificultades existentes en la fase de formulación y de implementación. En el primer caso, dichas dificultades tienen que ver con el enfoque estrecho de la política de género de la UE, marcada por la orientación comunitaria hacia el mercado. En el segundo caso, las dificultades están relacionadas con la falta de supervisión de la implementación nacional de las medidas de igualdad por parte de la Unión.

Los problemas de implementación nacional, por otro lado, dependen no solamente de la postura gubernamental hacia temas de género, sino también de la aplicación escasa o incorrecta de la normativa comunitaria de igualdad por parte de los tribunales y de los/as juristas, y de la influencia de los valores patriarcales. La percepción negativa de la implementación parece contrastar con las respuestas entusiastas sobre el impacto de la UE en la política de género de España. Esto puede explicarse no solamente por el sesgo de las entrevistadas (en muchos casos pertenecientes a o simpatizantes del PSOE, y evidentemente críticas hacia la actuación del gobierno del PP en el poder), sino también porque las actoras perciben unas carencias en la efectiva puesta en práctica nacional de las medidas de género que deberían aplicar la normativa europea en materia de igualdad.

Queda abierta para futuras investigaciones la relevancia de otros elementos nacionales que puedan limitar el impacto de la política de género de la UE en España. Estos son la mayor o menor apertura de los debates políticos que han acompañado la incorporación de las directivas comunitarias de género en la normativa española y las restricciones a la implementación impuestas por el subsistema español de políticas de género, que incluyen el papel 'impulsor' más que decisonal del Instituto de la Mujer y la difícil relación entre feminismo de estado y de movimiento (Valiente, 2001a; 2001b; 1996; Mazur, 1995).

Para mejorar la formulación y la implementación de la política de género de la UE con el fin de que ésta tenga un impacto mayor a nivel nacional, se recomiendan (1) una

ampliación del enfoque de la política de género de la UE más allá del ámbito laboral y (2) un reforzamiento del control comunitario de la implementación de las políticas de género en los países miembros (Lombardo, 2002). Pese a los obstáculos a los que se enfrenta, la segunda recomendación es fundamental para conseguir un mayor impacto, puesto que 'dada la naturaleza fuertemente patriarcal de la sociedad europea occidental, es improbable que la legislación de igualdad sea efectiva a menos que no se establezcan unos mecanismos fuertes para su implementación' (Hoskyns, 1988: 34).

Bibliografía

- Arranz, Fátima, et al. 1999. *Predicting the impact of policy: gender-auditing as a means of assessing the probable impact of policy initiatives on women*. University of Liverpool: Feminist Legal Research Unit.
- Astelarra, Judith, comp., 1990. *Participación política de las mujeres*. Madrid: Siglo veintiuno.
- Bustelo, Maria. 1999. «Políticas públicas de igualdad de género en España: evolución y evaluación», en Margarita Ortega et al., eds., *Género y ciudadanía. XII Jornadas de investigación interdisciplinarias*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer.
- Carrasco, Cristina, et al. 1997. *Mujeres, trabajos y políticas sociales: Una aproximación al caso español*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Closa, Carlos. ed., 2001. *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Craig, Paul, y Cráinne De Búrca. 1998. «Equal treatment of women and men», en *EU law. Text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press.
- De la Fuente Vásquez, Dolores. 1999. *Monitoring, implementation and application of Community equality law. General report 1997 & 1998 of the legal expert's group on equal treatment of men and women*. Brussels: DG on Employment and Social Affairs.
1997. «Normativa nacional en el ámbito laboral y de la Seguridad Social», en *La igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. Ponencias de las jornadas realizadas por el Instituto de la Mujer en el marco del IV Programa de Acción Comunitario*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 19.
- Duncan, Simon. 1996. «Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union», *The European Journal of Women's Studies*, 3: 399-422.
- Ellis, Evelyn. 1992. *European Community sex equality law*. Oxford: Clarendon Press.
1988. *Sex discrimination law*. Aldershot: Gower.
- Falcón, Lidia. 1994. *La razón feminista*. Madrid: Vindicación Feminista.
1993. «España», en Robin Morgan, ed., *Mujeres del Mundo. Atlas de la situación femenina. 80 Países vistos por sus mujeres*. Barcelona: Hacer.
- Grau, Mireia y Araceli Mayeos, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hervey, Tamara, y David O'Keeffe. 1992. *Sex equality law in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
- Hervey, Tamara. 1998. *European social law and policy*. London: Longman.
- Hoskyns, Catherine. 1996. *Integrating gender. Women, law and politics in the European Union*. London: Verso.

1988. «'Give Us Equal Pay and We'll Open Our Own Doors'. A Study of the Impact in the Federal Republic of Germany and the Republic of Ireland of the European Community's Policy on Women's Rights», en Mary Buckley y Malcolm Anderson, eds., *Women, Equality and Europe*. London: MacMillan.
- Laatikainen, Katie V. 2001. «Caught between Access and Activism in the Multilevel European Union Labyrinth», en Amy G. Mazur, ed., *State Feminism, Women's Movements, and Job Training. Making Democracies Work in the Global Economy*. New York y London: Routledge.
- Linós, Katerina. 2003. «Are socialists a woman's best friend? Equality policies in the Spanish regions». *Journal of European Public Policy*, 10: 438-462.
- Lombardo, Emanuela. 2002. «La política de género de la UE: ¿Atrapada en el 'dilema de Wollstonecraft?'», en Andrés García Inda y Emanuela Lombardo, coords. *Género y Derechos Humanos*. Zaragoza: Mira.
- Mazur, Amy G. 2001. «Introduction», en *State Feminism, Women's Movements, and Job Training. Making Democracies Work in the Global Economy*. London y New York: Routledge.
- McCrudden, Christopher, ed., 1987. *Women, employment, and European equality law*. London: Eclipse.
- Ostner, Ilona, y Jane Lewis. 1995. «Gender and the evolution of European social policies», en Stephan Leibfried y Paul Pierson, eds., *European social policy. Between fragmentation and integration*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Pérez del Río, Teresa. 1997. *Monitoring implementation and application of Community equality law 1996. General report 1996 of the legal experts group on equal treatment of men and women*. Brussels: DG on Employment and Social Affairs.
- Reinalda, Bob. 1997. «Dea ex Machina or the interplay between national and international policy-making. A critical analysis of women in the European Union», en Francis Gardiner, ed., *Sex Equality Policy in Western Europe*. London: Routledge.
- Sensat, Núria, y Reyes Varela. 1998. «Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos», en Ricard Gomà y Joan Subirats, coords., *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Stetson, Dorothy McBride, y Amy Mazur. 1995. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Subirats, Joan y Ricard Gomà. 1998a. «La dimension sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España», y 1998b. «La dimension de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores», en Ricard Gomà y Joan Subirats, coords., *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Threlfall, Monica. 1998. «State feminism or party feminism? Feminist politics and the Spanish institute of women», *The European journal of women's studies*, 5: 69-93.
1997. «Spain in Social Europe: a laggard or compliant member state?», *South European Society and Politics*, 2: 1-33.
1996. «Feminist politics and social change in Spain», en *Mapping the women's movement*. London: Verso.
1994. «Políticas públicas para la igualdad de sexos: luces, sombras y retos», en Instituto de la Mujer, *Foro internacional 'Mujer, poder político y desarrollo'*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 29-40.

1985. «The Women's Movement in Spain», *New Left Review*, 151: 44-74.
- Valiente Fernández, Celia. 2001a. «A closed subsystem and distant feminist demands block women-friendly outcomes in Spain», en Amy G. Mazur, ed., *State feminism, Women's movements, and job training. Making democracies work in the global economy*. New York y London: Routledge.
- 2001b. «Gendering Abortion Debates: State Feminism in Spain», en Dorothy McBride Stetson, ed., *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*. Oxford: Oxford University Press.
1999. «La importancia de la política simbólica: la prohibición del acoso sexual en el trabajo en España», en Margarita Ortega et al., eds., *Género y ciudadanía. XII Jornadas de investigación interdisciplinarias*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer.
1997. «¿Algo más que 'ganadores del pan'?»: el papel de los hombres en el ámbito familiar en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 221-243.
1996. «El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994», *Revista Internacional de Sociología*, 13: 163-204.
- Walby Sylvia. 1990. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Blackwell.

Entrevistas

- Instituto Andaluz de la Mujer: Adela Abarrategui, Responsable de planes de igualdad, 6/7/2000; Carmen Olmedo Checa, Directora 1989-2000, diputada PSOE, 30/5/2000.
- Dirección General de la Mujer de Madrid: Asunción Miura, Directora, 12/7/2000.
- Institut Català de la Dona: Mayte Fandos, Directora; Monica Gasal, Responsable de planes de igualdad; Christine Sardà, Responsable de asuntos europeos, 19/6/2000.
- Emakunde: Xaro Arteaga, Directora; Ana Alberdi, Responsable de planes de igualdad; Ana Aguirre, Experta en programas europeos; Izaskun Fernández Otegi, Experta legal, 14/6/2000.
- Carmen Ortiz, Presidenta de la Federación de Mujeres Progresistas, 22/11/99.
- Lidia Falcón, Presidenta del Partido feminista español, Editora de *Vindicación Feminista* y escritora, 16/12/99.
- Belén Martín, Asociación de Mujeres Juristas 'Themis', 26/10/99.
- Paloma Saavedra, Directora de CELEM, 3/11/99.
- Marta Pereyra, Directora de Mujeres Jóvenes, 16/11/99.
- Maria Jesús Gutiérrez, Presidenta de Mujeres Empresarias 'Omega', 15/12/99.
- Elena Valenciano Martínez, Eurodiputada del grupo socialista, 9/2/2000.
- Carmen Martínez Ten, Directora del Instituto de la Mujer 1988-1991, 20/12/99.
- Purificación Gutiérrez, Directora del Instituto de la Mujer 1991-1993, 20/12/99.

Pilar Folguera, Profesora Jean Monnet, Presidenta de Unión Democrática Mujeres por Europa, Miembro del Consejo de Administración del Lobby Europeo de Mujeres, Vice-presidenta de CELEM, 22/11/99.

Pilar Pérez Cantó, Directora del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, 18/11/99.

Ana Cruz, Secretaría de la Mujer de Comisiones Obreras, 9/12/99.

Unidad de Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea: Denis Martín, Experto legal, 28/2/2000; Fiona Kinsman, Experta legal, 23/2/2000; Els Van Winckel, Administradora, 24/2/2000.