

CAPÍTULO I

LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Introducción

Al ingresar en la Unión Europea, España tuvo que transponer en su legislación nacional toda la normativa europea, incluyendo aquella relativa a la igualdad entre mujeres y hombres. Este proceso ha permitido introducir nuevos temas en la agenda política y acelerar reformas legales que, tal vez, no se hubiesen introducido nunca o se hubiesen retrasado. Se han producido cambios no solamente en el contenido de las políticas sino también en los estilos de *policy-making*, con consecuencias relevantes a nivel 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 consecuencia de la intervención europea es lo que se suele denominar “europeización”. En este proceso, la UE actúa como variable independiente capaz de producir cambios a nivel nacional¹.

¿Qué tipo de cambios debidos a la Unión Europea han ocurrido en la legislación de género española? ¿Cómo se implementan las políticas de igualdad de género de la Unión en España y qué obstáculos se oponen a dicha implementación? ¿Ha tenido la política de género de la UE alguna influencia sobre la movilización de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de mujeres? ¿En qué medida la política de género de la UE responde a las necesidades de las mujeres españolas? Estas preguntas están orientadas a medir el tipo de transformaciones que afectan a la política de género nacional española como resultado de la influencia europea en tres distintos aspectos: en primer lugar, a nivel legal-sustantivo, debido a la obligación de trasponer e implementar la normativa europea sobre igualdad; en segundo lugar, a nivel político-institucional, por la intervención del marco institucional europeo que introduce nuevos ámbitos de legitimación y abre el

¹ C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001.

proceso de toma de decisiones a una multiplicidad de actores provenientes de las instituciones europeas, de los estados miembros, tanto a nivel nacional como subnacional, y de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés; y, en tercer lugar, relativamente a los estilos políticos, con la introducción de nuevas estrategias de movilización surgidas en la arena política europea y posteriormente extendidas a los ámbitos nacionales.

Estudios sobre el impacto de la UE a nivel nacional se pueden efectuar tanto a través de un análisis sincrónico que trata de comparar la misma política en países diferentes, o, como en este caso, realizando un análisis diacrónico que investiga los cambios que han sido introducidos en una determinada política nacional por efecto de la influencia de la UE dentro de un único país². Como señala Closa, “en el caso de España, ésta es una opción particularmente fructífera por el relativamente corto período de tiempo de pertenencia a la UE y por la posibilidad concomitante de apreciar los efectos de forma más directa”³. Además, España ha experimentado en las últimas dos décadas, es decir desde el fin de la dictadura franquista y la inmediata entrada en la democracia, un proceso de desarrollo tan rápido en los ámbitos económicos y sociales que los cambios están teniendo lugar a un ritmo más acelerado en comparación con otros países mediterráneos. En cambio, el impacto de la UE que se puede detectar en el caso de otros países del sur de Europa que han entrado en la Unión después puede ser menos visible, debido a que los cambios han ocurrido progresivamente a lo largo de los años.

La evidencia de la influencia europea en la política española de igualdad de género se mide en este libro a través de un examen tanto de la transposición de las directivas europeas de igualdad en la legislación española, como de un análisis de las opiniones de actores/as⁴ relevantes en el ámbito de la política de género española con respecto 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 unas entrevistas en profundidad a representantes de Institutos de la Mujer, asociaciones de mujeres, sindicatos y expertos/as en igualdad de género, pertenecientes al mundo político y académico español. También se

² C. C. Ragin. *The comparative method*, University of California Press, Berkeley, 1987; C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, cit.

³ C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, cit., p. 21.

han entrevistado funcionarios/as de la Comisión Europea en la Unidad sobre Igualdad de Oportunidades de la Dirección General sobre Empleo y Asuntos Sociales y una europarlamentaria española que es miembro de la Comisión de Derechos de la mujer e igualdad de oportunidades⁵.

Las entrevistas en España han sido realizadas en los Institutos de la Mujer de las comunidades autónomas de Madrid, Andalucía, Cataluña y País Vasco, debido a que en las últimas tres regiones mencionadas se encuentran los organismos de igualdad que han mostrado una mayor continuidad en el desarrollo de sus políticas⁶. La Dirección General de la Mujer de Madrid se ha elegido tanto porque podría representar un elemento de contraste, en comparación con comunidades con un elevado nivel de autonomía y regionalismo como, en formas diferentes, País Vasco, Cataluña y Andalucía, como por su situación geográfica que le permite una mayor cercanía a los debates políticos nacionales. Los casos de Cataluña, Andalucía y País Vasco son especialmente ejemplares en cuanto a la estabilidad de sus instituciones, como demuestra el hecho de que Emakunde sigue con la misma Directora desde sus comienzos en 1988, y que tanto el Institut Català de la Dona (ICD) como el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) han tenido las mismas Directoras desde su origen (1988 para el IAM y 1989 para el ICD), hasta las elecciones nacionales de abril de 2000.

La continuidad política es relevante a efecto de este análisis de impacto, pues ha permitido a la autora recibir información por parte de expertas en igualdad que han asistido 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. 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

⁴ El término “actora” se utiliza a lo largo de la obra con la intención de promover el empleo de un lenguaje no sexista.

⁵ Las entrevistas en España se llevaron a cabo en los meses de noviembre y diciembre de 1999 y junio y julio de 2000. Las entrevistas en Bruselas se realizaron en febrero de 2000. En total, se trata de 25 entrevistas semi-estructuradas en profundidad, con una duración aproximada de una hora y media. La lista de las personas entrevistadas se incluye como apéndice al libro. La muestra está circunscrita a activistas pertenecientes a la clase media y con un nivel educativo medio-alto. No es intención de la autora, bajo ningún concepto, generalizar la muestra de entrevistadas como si ésta pudiese representar las perspectivas de las mujeres españolas.

⁶ M. Bustelo Ruesta. “Políticas públicas de igualdad de género en España: evolución y evaluación”, en *Género y ciudadanía. XII Jornadas de investigación interdisciplinarias*, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Madrid, 1999, pp. 367-389.

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.

Un aspecto metodológico que es necesario aclarar en cada estudio sobre europeización concierne el carácter coyuntural del impacto. Como precisa Closa: “Es probable que, efectivamente, lo que se percibe como europeización sea el resultado de una variable independiente, esto es, la Unión Europea, sus políticas o el proceso de integración. Pero es necesario considerar que otras variables intervinientes pueden actuar de forma simultánea.”⁷. Esto significa en nuestro caso que, dada la existencia de una multiplicidad de causas que concurren a la transformación de la política de género española, en concreto cambios en el contexto socio-económico y/o político, es extremadamente difícil determinar qué exacta porción del cambio se debe a la UE, a intervenciones nacionales, a evoluciones de la situación económica o a otros elementos causales. Por lo tanto, es importante tener en cuenta otras variables a parte de la UE para poder explicar el impacto. Sin embargo, la existencia de una multiplicidad de causas no significa que sea imposible averiguar la influencia de la UE en la política de género española, puesto que la transposición de directivas europeas o el cambio en los estilos de *policy-making* son reales⁸. Pero al mismo tiempo se debe prestar atención a los elementos de influencia indirecta de la UE, como por ejemplo una actitud muy favorable hacia el impacto de la UE por parte de comunidades autónomas más regionalistas que puede explicarse más por razones de antagonismo con el gobierno español que por una influencia realmente transformadora de la Unión en asuntos de género.

En la individuación de las distintas causas de europeización pueden ser fructíferas las percepciones de actoras relevantes en la política de género española sobre el papel más o menos promotor de cambios de la Unión. Por esta razón, las entrevistas con actoras de las elites de las políticas de igualdad tienen un papel significativo en este libro, debido a que nos proporcionan información sobre las tendencias nacionales y son una buena forma de averiguar el “impacto afectivo” que puede haber tenido la UE sobre algunos colectivos de

⁷ C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, cit., p. 21.

⁸ Referencia a la posibilidad de comprobar la existencia de una correlación causal, entre la UE y otras variables dependientes, se encuentra en W. Van der Voort. “The Economic and Social Committee”, en *EU committees as influential policy-makers*, Ashgate, Aldershot, 1998.

femócratas y activistas feministas. Los sentimientos y los argumentos de estas actoras con relación a los cambios, tanto en las políticas de género españolas como en su propia situación y comportamiento político que se atribuyen a la influencia europea, ofrecen más elementos para identificar el papel de las causas indirectas de europeización y el tipo de reacción afectiva que la UE genera en estos sujetos.

El análisis de la europeización de la política de género española se articula en cinco capítulos. El segundo y el tercer capítulo presentan, respectivamente, las dos políticas de género que son objeto de examen: la comunitaria y la española. Analiza las razones contextuales de su respectiva creación y revisa las estrategias y los instrumentos adoptados en cada caso. Se centra en particular en la variable independiente del impacto, es decir, la política de género de la UE, para entender mejor las oportunidades que ofrece y los límites que la caracterizan.

El cuarto capítulo desarrolla el análisis de la europeización de la política de género española basada en indicadores objetivos y subjetivos. Los primeros consisten en datos relativos a la transposición de directivas europeas de igualdad en España. Los segundos se fundamentan en las entrevistas realizadas tanto a actores/as del mundo de la elite de la política de género española, como a miembros de la Comisión y del Parlamento Europeo.

La interpretación de los resultados del análisis se lleva a cabo en el quinto y último capítulo, en el que se reflexiona sobre la naturaleza del impacto de la política de género de la UE en España y se destacan los límites de esta europeización. Se consideran los efectos positivos y negativos del impacto de la UE en la política de género española, para comprender hasta qué medida y en qué circunstancias la europeización ha tenido éxito o ha fracasado. Se ofrece, además, una interpretación de algunas de las conclusiones más controvertidas del análisis. A partir de la interpretación realizada, se formulan unas recomendaciones para mejorar la eficacia del impacto de la política de género de la UE a nivel nacional y se mencionan los obstáculos que se oponen a su puesta en práctica. Se concluye que la europeización de la política de género es real, aunque varios factores (comunitarios, nacionales, estructurales) contribuyen a limitar el impacto de la UE como variable independiente.

El presente capítulo trata de aclarar algunas cuestiones preliminares al análisis de impacto, precisando, en primer lugar, los términos que más se utilizarán en este libro, es

decir, europeización y políticas de género. Sucesivamente, se ofrece el ejemplo de tres estudios de impacto de género que han tenido una influencia en el desarrollo de este análisis. En la penúltima sección, se introduce el tema de la implementación de la legislación comunitaria de igualdad, por parte de los estados miembros, cuestión relevante en cada estudio de europeización por la simple razón de que, para poder tener un impacto, es necesario un nivel aunque mínimo de aplicación de las políticas. La quinta y última sección introduce la discusión sobre la interrelación de los dos subsistemas de políticas de género, el nacional y el comunitario, con sus respectivas oportunidades y restricciones. De esta discusión pueden, sin duda, beneficiarse los estudios de europeización, aunque el presente trabajo no ha podido recoger sus indicaciones de forma exhaustiva.

Este libro, al ser el resultado de una tesis doctoral, se limita al análisis que se llevó a cabo durante los años de doctorado (1999-2001). Aunque se ha actualizado la literatura y la normativa de los últimos tres años, no se han podido efectuar nuevas investigaciones amplias y detalladas, como hubiera querido la experiencia académica adquirida posteriormente. La autora, consciente de los límites de un trabajo de investigación que se analiza *a posteriori*, pero también persuadida del valor del análisis llevado a cabo hasta la fecha, considera oportuno presentar en este libro los resultados de un examen de la europeización de la política de género española, con la esperanza de que estudios futuros puedan completar la obra.

1. El concepto de europeización

El término “europeización” ha sido definido por Closa como la modificación de los sistemas nacionales, como el resultado directo del proceso de integración o, también, como resultado indirecto de cambios en otras partes del sistema político causadas por el mismo proceso de integración⁹. Esta definición delimita los confines del concepto en relación tanto a su ámbito como a su nivel de aplicación. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, europeización se refiere a la zona geográfica comprendida dentro los confines de la Unión Europea. Por lo que concierne al nivel de aplicación, la europeización se distingue del más amplio proceso de europeización, del cual es una parte. Andersen y

⁹ C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, cit.

Eliassen definen la europeización como “integración verdadera del *policy-making* que atraviesa los confines” y en la que se realiza una fuerte influencia recíproca entre lo nacional y lo internacional¹⁰. La europeización es aquella parte de la europeización que se refiere al nivel nacional.

La europeización de los sistemas nacionales puede producirse mediante el efecto individual o conjunto de los procesos siguientes: la transferencia de competencias al nivel nacional, la respuesta adaptativa de los países miembros a los *inputs* de la UE y la convergencia de políticas. En pocas palabras, el rasgo peculiar de la europeización es el de que se centra en el impacto de la Unión Europea a nivel nacional. La UE es, por lo tanto, la variable independiente que explica los cambios en los sistemas nacionales¹¹. La pregunta que plantea la europeización, según escriben Yves Mény *et al.*, es: “¿En qué forma las políticas nacionales (tanto en su formulación como en su contenido) están influenciadas por las políticas de la Unión Europea?”¹².

Los estudios sobre europeización se han dedicado principalmente a observar los cambios en las políticas nacionales como resultado de la influencia de la Unión. Se han analizado los efectos de la incorporación del acervo comunitario y de los estilos de *policy-making* de la UE en todas las políticas, poniendo especial atención en los cambios tanto a nivel del contenido como de las formas de hacer política en los países de la Unión. Todos los estados miembros, por la provisión del Artículo 5 TUE (especialmente a raíz de su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea), deben modificar sus sistemas legales nacionales para cumplir con la legislación de la UE, que tiene siempre precedencia sobre la legislación nacional opuesta. Esto significa que el mismo contenido de las políticas nacionales está modificado por la actividad legislativa de la Unión, a través de la introducción de nuevos temas en la agenda política nacional.

Además, la forma de hacer política en la arena europea implica el desarrollo de nuevos estilos y estrategias operativas en los que el *lobbying* y el *networking* emergen como las prácticas políticas más comunes a través de las cuales los/as actores/as intentan

¹⁰ S. S. Andersen y K. A. Eliassen (eds.). *Making policy in Europe. The europeification of national policy-making*, Sage, Londres, 1993, p. 3.

¹¹ C. Closa Montero (ed.). *La europeización del sistema político español*, cit.

¹² Y. Mény, P. Muller, y J. Quermonne (eds.). *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*, Routledge, Londres, 1996, p. 1.

influenciar en el proceso de la toma de decisiones¹³. Cuando se analiza la europeización de las políticas nacionales, es oportuno identificar los cambios ocurridos no solamente a nivel del contenido de la agenda política sino también a nivel de estrategias de *policy-making*. La utilización de prácticas de *lobbying* y *networking*, en todos los niveles y en todas las fases del proceso político europeo, se extiende de forma creciente entre los actores políticos pertenecientes tanto a las organizaciones gubernamentales de carácter supra-, sub- y nacional, como a los grupos de intereses económicos y sociales.

Ya se ha indicado que en los estudios de impacto puede ser difícil la identificación de la variable independiente, en nuestro caso la UE, como agente promotor del cambio, debido a la existencia de causas concomitantes que determinan el resultado en todos los eventos sociales. En su análisis de la europeización de la política medioambiental española, Nuria Font subraya las dificultades que ha habido para aislar y cuantificar el potencial explicativo de la variable comunitaria en el caso de España¹⁴. Por un lado, comparando el estado actual de la política medioambiental con el precedente, cuando se produjo la entrada de España en la UE, resulta evidente que la UE ha actuado como motor y acelerador de importantes cambios en la política medioambiental española. La aceleración fue especialmente fuerte debido a que la adhesión de España coincidió con el impulso dado al proceso de integración europea gracias al Acta Única Europea. No obstante, la entrada de España en la UE también coincidió con el proceso de modernización de la estructura económica, política y social, causado por la transición española a la democracia. Por lo tanto, existen dos causas concomitantes de cambio trascendentes en la política ambiental española. Esto no impide, según Font, que aún así sea posible reconocer las transformaciones que se deben más a la intervención de la UE que al proceso propio de modernización, pero es preciso tener en cuenta la coyuntura de las causas.

El estudio de Bustelo sobre la evaluación de los planes de igualdad de los Institutos de la Mujer de todas las CCAA también insiste en la imposibilidad de que una variable en concreto sea la única causa del cambio. La consecuencia de un enfoque de este tipo nos

¹³ L. Cram. *Policy-making in the EU. Conceptual lenses and the integration process*, Routledge, Londres y Nueva York, 1997; G. Marks, et al. (eds.). *Governance in the European Union*, Sage, Londres, 1996; J. Peterson. "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, n. 1, vol. 2, marzo 1995, pp. 69-93; J. Richardson (ed.). *European Union. Power and policy-making*, Routledge, Londres, 1996.

llevaría a ignorar la presencia de numerosas variables cuya interacción también puede afectar al resultado y, por lo tanto, no pueden quedar fuera de un análisis. Bustelo, por ejemplo, critica en su trabajo la evaluación del impacto de los planes de igualdad, llevada a cabo por las comunidades de Madrid y Castilla y León, con respecto a su pretensión de establecer una conexión directa entre la evolución de datos sobre la situación de la mujer y el plan. La evaluación del impacto en estos planes consistía en medir los indicadores de la situación de la mujer al principio y al final del plan de igualdad, y en concluir que los cambios detectados se debían al plan. Bustelo argumenta que la conexión identificada entre los dos fenómenos es arbitraria, puesto que la evolución en la condición de las mujeres puede haber sido causada por variables independientes del plan.

Sin embargo, estas precisiones metodológicas no nos impiden constatar el efecto de la Unión en el plano nacional debido a la incorporación del *acquis communautaire* en la legislación nacional, a la aceleración de reformas en áreas que no estaban priorizadas en la agenda política nacional, y a la utilización de nuevos estilos de hacer política. Además, otro factor relevante para entender la UE como una de las causas de cambio es el hecho de que países como España y Portugal se han adherido a la Unión como medio de impulsar la democratización y la reforma de sus respectivas instituciones. Los estudios sobre la transición española insisten en el consenso que se creó entre todos los partidos políticos sobre la adhesión a la UE como medio para consolidar la nueva democracia española¹⁵. Por lo tanto, la UE no es la única causa pero ha sido entendida por la mayoría de los actores políticos como instrumento de democratización. Debe concluirse que, en los estudios de europeización, no se debe sobreestimar el papel de la UE como motor del cambio, por no ignorar otras variables importantes, pero tampoco debe ser infravalorado, excluyendo la posibilidad de identificar cualquier forma de influencia ejercida por la Unión a nivel nacional.

¹⁴ N. Font. “La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias”, en *La europeización del sistema político español*, cit., pp. 381-399.

¹⁵ P. Heywood. *The Government and Politics of Spain*, Macmillan, Houndmills, 1995; C. Preston. *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, Londres, 1997; R. Carr y J. P. Fusi. *Spain: Dictatorship to Democracy*, George Allen and Unwin, Londres, 1981; B. Álvarez-Miranda. *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*, CIS, Madrid, 1996; K. Medhurst. “Spain’s Evolutionary Pathway from Dictatorship to Democracy”, en *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece, and Portugal*, Frank Cass, Londres, 1984; P. Holmes. “Spain and the EEC”, en *Democratic Politics in Spain. Spanish Politics after Franco*, Pinter, Londres, 1983.

Un último punto que el estudio de Closa recomienda para analizar la europeización consiste en observar los cambios producidos en el proceso político, en la estructura institucional y en las políticas. Esto es importante porque la modificación de los sistemas políticos nacionales depende mayoritariamente de factores contextuales tales como la cultura política de un país, su estructura territorial o la relación existente entre estado y sociedad civil.

Estudiosos/as de europeización han observado el impacto de la UE en numerosas políticas públicas, desde las áreas en las que la Unión está mayormente involucrada, como es el caso de las políticas relacionadas con el mercado (fiscal, monetaria, industrial), hasta los ámbitos en los que hay una menor integración, como son la política social o exterior y la defensa. En el caso de España, el estudio de Closa se centra primero en la europeización del sistema político y, aunque explora de forma exhaustiva un gran número de políticas sectoriales (económica, de empleo, medioambiental, industrial, de telecomunicaciones, de educación, agrícola y de exterior), sin embargo, deja fuera de su análisis la política de igualdad de género. El estudio de la europeización de la política de género española que hacemos en este libro trata de llenar este vacío en la literatura.

2. ¿Qué son las políticas de género?

El otro concepto que, junto con el de europeización, requiere una explicación preliminar, es el de las políticas de género¹⁶. Mientras que el capítulo siguiente abordará más en detalle las dos políticas de género que son objeto de estudio, es decir la española y la europea, esta sección ofrece una primera definición general del concepto. Las políticas de género se

¹⁶ La literatura feminista entiende por “género” el significado que la sociedad atribuye a la diferencia entre mujeres y hombres. El género es un sistema de relaciones de poder y de subordinación socialmente construidas en las que los roles sexuales son creados y diferenciados. Al mismo tiempo, las tareas se asignan a los sexos según los roles que han sido socialmente construidos. En este sistema, unas desigualdades sociales existentes tanto en la esfera productiva como en la reproductiva se han desarrollado con desventaja para las mujeres. El concepto de género asume que las condiciones femenina y masculina están interconectadas, en el sentido de que ninguna de las partes se puede entender por sí misma, sin la otra. La situación de las mujeres no se puede analizar separadamente de la de los hombres, y viceversa, porque el papel que desempeña un sexo determina las oportunidades y el estilo de vida del otro. Por ejemplo, la ausencia mayor de las mujeres de la esfera productiva y su mayor presencia en la esfera reproductiva no se pueden explicar si no se pusieran en relación con la presencia mayor de los hombres en la esfera productiva y ausencia en la esfera reproductiva. La construcción social de roles sociales diferentes para los dos sexos está enraizada en una

pueden definir como el conjunto de decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, con relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la mejora de la situación socio-económica, política y cultural de la mujer. El origen de estas políticas públicas de igualdad se tiene que buscar en las luchas de los movimientos de mujeres de la denominada “segunda ola” del feminismo, que se produce en las décadas de los años sesenta y setenta. En cualquier discurso sobre derechos de la mujer, es preciso tener en cuenta el compromiso adoptado por los colectivos de mujeres y la presión que éstos ejercieron en momentos fundamentales de elaboración de medidas normativas y políticas.

Uno de los resultados de los movimientos feministas contemporáneos ha sido el establecimiento de un cierto consenso político sobre la legitimidad de las demandas de las mujeres. Se empieza a reconocer que los poderes públicos deben actuar para reducir las desigualdades de género y la discriminación de la mujer. Esto origina que un cierto número de países empiece a incluir, en sus políticas públicas, medidas para combatir la discriminación sexual y promover la igualdad entre mujeres y hombres. La mayoría de los países europeos introdujo sus primeras medidas legales de igualdad y no discriminación, en sus respectivas Constituciones, después de la segunda guerra mundial. A partir de los años setenta, se crearon en los estados occidentales organismos de igualdad, es decir, instituciones cuya función era impulsar políticas para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. Esto es lo que se conoce como “feminismo de estado”¹⁷ o “feminismo institucional”¹⁸. Hay quien prefiere hablar de “feminismo al gobierno” por dos razones¹⁹. La primera de ellas es que las políticas de igualdad están especialmente sujetas a los cambios de partido en el gobierno, nacional o local, que puede abolirlas, mantenerlas o modificarlas. La segunda razón es que el contenido feminista de las políticas de igualdad es muy dependiente del éxito de la relación entre activistas feministas y partido/s en el poder,

cultura tradicionalmente patriarcal en la cual los valores sociales y los códigos para interiorizar en el proceso de socialización contienen elementos de discriminación hacia el sexo femenino.

¹⁷ D. McBride Stetson y A. G. Mazur (eds.). *Comparative State Feminism*, Sage, Thousand Oaks, 1995.

¹⁸ J. Lovenduski. “Feminismo institucional: género y estado”, en *Mujeres en Política. Análisis y práctica*, Ariel, Barcelona, 1997.

¹⁹ M. Threlfall. “State feminism of party feminism? Feminist politics and the Spanish Institute of Women”, *The European Journal of Women’s Studies*, 5, 1998, pp. 69-93. J. Gelb. *Feminism and Politics: A Comparative Perspective*, University of California Press, Berkeley, 1989.

debido al empeño de los partidos por controlar el acceso a los recursos de los diferentes niveles de la administración pública.

Independientemente de cómo se quiera denominar, esta respuesta de los poderes públicos a las demandas de igualdad y no discriminación de los movimientos de mujeres ha recibido dos valoraciones distintas, por parte de las activistas y de las académicas, una menos y otra más favorable a la creación de políticas públicas de igualdad²⁰. El feminismo más radical considera la institucionalización como una imposición “desde arriba” que limita el potencial crítico del movimiento²¹. Si los movimientos de mujeres han concienciado a los poderes públicos sobre el problema de la desigualdad de género, en muchos casos no han tomado la iniciativa de establecer agencias de igualdad; han sido más bien los partidos políticos los que han tomado la iniciativa en este sentido, y no siempre interpretando adecuadamente las demandas del asociacionismo de mujeres. Algunos sectores del movimiento feminista critican, también, la efectividad de las medidas de igualdad que se pueden conseguir a través de las políticas institucionales, debido a la escasez de los recursos de poder económico y político de los organismos de igualdad, que sólo pueden intentar convencer a los otros poderes públicos para que promuevan políticas de igualdad²².

A pesar de estos límites, muchos estudios, entre los cuales cabe destacar el primer estudio comparativo internacional sobre feminismo oficial en catorce estados (Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, EEUU, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia), valoran los organismos de igualdad por su capacidad de impulsar leyes y políticas para el avance de las mujeres y aplicar los objetivos del movimiento feminista con medidas políticas concretas²³. El estudio comparativo subraya dos elementos clave para aumentar la efectividad de las instituciones de igualdad: una opinión pública que apoye las intervenciones estatales en materia de igualdad (con aportaciones de la sociedad civil a la elaboración de las políticas de género) y unos movimientos feministas fuertes que colaboren con los organismos de igualdad.

²⁰ C. Valiente Fernández. “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Revista Internacional de Sociología*, n. 13, 1996, pp. 163-204.

²¹ H. M. Hernes. *El poder de las mujeres y el estado de bienestar*, Vindicación Feminista, Madrid, 1990, p. 23.

²² C. Valiente Fernández. “Feminismo de estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 13/14, 1998/1999, pp. 173-189.

3. Tres estudios de impacto de género

El impacto de la política de género de la UE en el plano nacional ha sido objeto de un número limitado de estudios en la década de los noventa. En 1999 finalizó un proyecto de investigación dirigido por la Universidad de Liverpool, sobre “Predecir el impacto de las políticas” sobre las mujeres, que ha incluido a España entre los países analizados²⁴. El trabajo relativo al ámbito español, llevado a cabo por Arranz, Quintanilla y Velásquez, recoge información sobre la legislación vigente en materia de igualdad de oportunidades, la estructura gubernamental que regula la política de igualdad, así como sobre los instrumentos políticos privilegiados para desarrollar dichas políticas, y las relaciones existentes entre el movimiento feminista y el feminismo institucional en España. En su evaluación de la influencia de la Unión Europea sobre la legislación española de igualdad de trato e igualdad de oportunidades, las autoras destacan el “impacto claro” de la UE en España²⁵. Asimismo, subrayan que las leyes españolas que han aplicado las directivas europeas de igualdad no reflejan la precisión y el rigor de las leyes europeas, en algunos casos incluso se ha realizado una adaptación incorrecta y se ha tardado más del tiempo permitido en aplicar esas medidas.

Las conclusiones del estudio español “Predecir el impacto de las políticas” destacan algunos de los límites para una política de género española que quiera ser efectiva²⁶. Entre ellos está el hecho de que el modelo político utilizado para promover las políticas de género está basado en la doble dependencia tanto del Instituto de la Mujer (el organismo estatal de igualdad, ver capítulo III), como de los distintos Ministerios. Esto no garantiza la autonomía necesaria para que la agencia nacional de igualdad pueda realizar unas políticas que tengan un impacto consistente en la mejora de la situación de las mujeres. Un problema fundamental de este modelo es la casi total falta de colaboración entre el feminismo institucional y el movimiento feminista, en la elaboración de las políticas de género, que

²³ D. McBride Stetson y A. G. Mazur (eds.). *op. cit.*

²⁴ F. Arranz, B. Quintanilla y C. Velásquez. *Predicting the Impact of Policy: Gender-Auditing as a Means of Assessing the Probable Impact of Policy Initiatives on Women. Country Report: Spain*, Working Paper, Feminist Legal Research Unit, University of Liverpool, Liverpool, 1999.

²⁵ F. Arranz, B. Quintanilla y C. Velásquez. *op. cit.*, p. 16.

²⁶ La referencia principal de las autoras es el artículo de C. Valiente. “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Revista Internacional de Sociología*, n. 13, Enero-Abril 1996, pp. 163-204.

Stetson y Mazur sugieren como elemento vital para conseguir la efectividad de los organismos estatales de igualdad. Las relaciones entre el Instituto de la Mujer (IM) y los colectivos feministas, según Arranz, Quintanilla y Velásquez, han sido por lo general escasas, difíciles y caracterizadas por una falta de confianza recíproca. El resultado es que las políticas públicas de género han sido elaboradas en el plano nacional sin apenas tener en cuenta las propuestas y perspectivas de las mujeres pertenecientes a los movimientos feministas.

Otro límite a la efectividad del Instituto de la Mujer en su papel impulsor de las políticas de igualdad y de la agenda política, es su incapacidad como ejecutor de las medidas y como controlador, en el proceso de implementación. Son los distintos Ministerios y, en su caso, los organismos de igualdad pertenecientes a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos los que deben poner en práctica las medidas de igualdad formuladas por el Instituto de la Mujer. La consecuencia fundamental de este papel es la imposibilidad para el IM de sancionar a las instituciones que no promocionan adecuadamente las políticas de género, lo cual debilita notablemente su poder efectivo como promotor de cambios sustanciales en materia de igualdad. La implementación de la legislación de igualdad de género, por lo tanto, depende o bien de las habilidades de las femócratas en lo que se ha denominado “política de la persuasión”,²⁷ o bien de la voluntad política de los responsables de las instituciones que tienen que aplicar las medidas de igualdad. El poder negociador del Instituto de la Mujer está, además, dificultado por la posición que tiene el organismo en la estructura administrativa española como dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: se genera un problema de rango jerárquico para el IM cuando éste negocia sus demandas, primero con su propio Ministro y después con todos los demás Ministerios.

En lo que se refiere a los Planes de Igualdad (los instrumentos privilegiados por el IM para elaborar sus políticas), el estudio cuestiona su efectividad debido a la falta de referencias objetivas para evaluar hasta qué punto los objetivos incluidos en los planes han sido realizados e implementados. La credibilidad de las evaluaciones realizadas por el IM se cuestiona por el hecho de que éstas son normalmente “auto-evaluaciones” llevadas a cabo por las mismas funcionarias que redactan el plan, que presumiblemente tienden a

²⁷ C. Valiente. “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, cit.

maximizar los éxitos y minimizar los fracasos. Además se critica la falta de claridad y de especificidad de los objetivos que hace materialmente imposible llevar a cabo una evaluación de la medida en la que se han puesto en práctica. Sin indicadores adecuados para medir el grado de implementación y el impacto general de los planes, es asimismo imposible averiguar la influencia de los planes sobre distintos grupos de mujeres. El mérito de la investigación de Arranz, Quintanilla y Velásquez consiste no solamente en su análisis pionero de la influencia de la legislación comunitaria de género en España, sino también en la individuación de los factores del sistema español de políticas públicas de igualdad que limitan la efectividad del trabajo del Instituto de la Mujer, y, por consiguiente, su posibilidad de impacto en la mejora de la situación de la mujer.

Dos de los estudios más reflexivos sobre el impacto de la política de género de la UE a nivel nacional son los de Hoskyns, por un lado, y Ostner y Lewis, por el otro²⁸. Ambos adoptan un enfoque sincrónico, comparando dos estados miembros, Alemania e Irlanda. Aunque los resultados de las dos investigaciones son parecidos, puesto que analizan los mismos países, sus perspectivas son distintas. El argumento de Hoskyns es que las provisiones de género de la Unión son más efectivas cuando existe una conexión entre las necesidades de las mujeres y la legislación de la UE, como ocurre en el caso de Irlanda. En el caso alemán, en cambio, el impacto de la UE ha sido más limitado “principalmente porque hasta la fecha no ha conectado con ninguna movilización verdadera de las mujeres”²⁹. El movimiento feminista alemán se ha orientado hacia el tema de la diferencia de la mujer y, por esta razón, ha sido más reluctantante a operar a través de las instituciones y el feminismo de estado. Según Hoskyns, cuando no hay coincidencia entre los intereses de las mujeres, expresados a través de la movilización, y la legislación de género de la UE, el impacto de la política de género de la UE es más limitado.

Ostner y Lewis han abordado cómo el “orden de género”, en vigor en los distintos estados miembros, influye en la forma en la que las directivas de igualdad son implementadas. Por “orden de género” se entiende el sistema socialmente compartido de

²⁸ C. Hoskyns. *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, Verso, Londres-Nueva York, 1996; C. Hoskyns. “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 *Women, Equality and Europe*, Macmillan, Londres, 1988; I. Ostner y J. Lewis. “Gender and the Evolution of European Social Policies”, en *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

normas, principios, costumbres y políticas que establecen la distribución de derechos, tareas y oportunidades de vida para ambos sexos. La división de papeles entre las personas que realizan el trabajo productivo retribuido y las que se dedican al 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 sostén económico de la familia (“ganador del pan”) y quién la/el principal cuidador/a del hogar y de los familiares. Esta norma social puede influenciar la forma en la que las directivas europeas de igualdad son implementadas, puesto que puede dificultar, por ejemplo, la aplicación de provisiones relativas a la igualdad en el empleo, o llevar a una interpretación que está en contraste con la intención de la directiva.

El orden de género de los estados miembros opera como un filtro para la incorporación de nuevas directivas de igualdad en la legislación nacional y en su sucesiva aplicación. Como escriben Ostner y Lewis: “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”³⁰. Por consiguiente, los países que es más probable que se resistan a la aplicación de las directivas europeas de género son aquellos en los que el orden de género está más fuertemente basado sobre el mantenimiento económico de la familia masculino y el trabajo reproductivo y de cuidado de las personas femenino. Irlanda y Alemania son seleccionadas por las autoras como ejemplos de regímenes en los que se considera al hombre como principal sostén de la familia, y que tendrán que introducir modificaciones sustanciales en sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales para cumplir con las directivas de género de la UE.

Las conclusiones de las dos investigaciones sobre el impacto que ha tenido la política de género de la UE en Irlanda y en Alemania destacan los resultados tanto positivos como negativos del impacto. Según Hoskyns, el efecto más importante de las directivas de género de la UE consiste en la instauración de un marco legislativo común para todos los estados miembros en el área de discriminación sexual en el empleo. Gracias a este marco, tanto Alemania como Irlanda se han visto obligadas a adoptar unas medidas legislativas en

²⁹ C. Hoskyns. “Give Us Equal Pay and We’ll Open Our Own Doors”, cit., p. 46.

³⁰ I. Ostner y J. Lewis. *op. cit.*, p. 193.

el área de igualdad entre mujeres y hombres que hubiesen tardado más tiempo en ser introducidas sin el *input* de la Unión, si es que se hubiesen adoptado del todo.

Irlanda, entrada en la UE en 1973, experimentó un impacto mayor de la política de género de la UE que Alemania, uno de los países fundadores de la Comunidad Europea en 1957. Esto se debió, por un lado, a que la discriminación directa de la mujer era una práctica común en la Irlanda de los años setenta, hasta el punto que las medidas comunitarias de igualdad de trato en el empleo y en la seguridad social, por cuanto básicas, fueron revolucionarias para un país donde las mujeres casadas no podían trabajar como funcionarias y el sistema de seguridad social las trataba como dependientes de sus maridos. Por otro lado, el fuerte impacto de la UE se debió al hecho de que las políticas de género de la UE iban en la misma dirección de la movilización de las mujeres irlandesas. El hecho de que un período más largo de pertenencia a la Unión no se traduzca necesariamente en un impacto más fuerte de esta última es especialmente interesante para España, cuya adhesión a la Comunidad se produce en 1986.

El impacto de la política de género de la UE puede traer también efectos negativos. El riesgo de introducir cambios progresistas, debidos a la intervención comunitaria, en estados miembros con sistemas de valores y normas diferentes, y con sociedades más conservadoras, es el de generar una reacción radicalmente contraria a las intenciones del legislador. La reacción de Irlanda es emblemática: por temor de una extensión de las competencias de la Unión a áreas “intocables” en las que estaban en juego las normas de la sociedad irlandesa más tradicional, la Constitución de 1983 prohibió el aborto. Según Hoskyns el caso de Irlanda no es aislado en el sentido de que todos los gobiernos europeos se han alarmado por las consecuencias de las directivas existentes y son reacios a la adopción de nueva legislación de igualdad de oportunidades y de medidas de política social en general que puedan afectar negativamente al mercado.

Ostner y Lewis concluyen que si bien la Comunidad Europea ha obligado tanto a Alemania como a Irlanda a introducir unos cambios sustanciales en la situación de la mujer en el ámbito laboral, el orden de género relativo a la división de los papeles entre los que sostienen económicamente la familia y las que cuidan del hogar y de las personas dependientes, en los dos países, ha afectado de forma distinta la aplicación de las directivas europeas. En el caso alemán, el interés en preservar el orden de género nacional ha

prevalecido frecuentemente sobre la obligación de conformarse con las provisiones comunitarias. Basándose sobre su Constitución, que ya incluía el principio de igualdad de género, el gobierno alemán intentó varias veces eludir la obligación de aplicar la legislación de género comunitaria. Por ejemplo, cuando tuvo que cumplir con la directiva sobre igualdad de retribución para hombres y mujeres, para igual trabajo o trabajo de igual valor (Directiva 75/117 CE), no introdujo todos los cambios que la provisión requería. Otra estrategia fue la de asumir las provisiones comunitarias al pie de la letra, mientras se subvertía el espíritu de la directiva, transformando, por ejemplo, la medida ya existente sobre el permiso de maternidad, que excluía a los padres, en un permiso parental neutral con respecto al género (Directiva 96/34 CE). Esta actitud demuestra el poco interés del gobierno alemán en cambiar el régimen de género con sus normas y sus valores para adaptarse a las provisiones comunitarias.

Los tres estudios de impacto señalados, cada uno a su manera, han tenido una influencia en el desarrollo del análisis de la europeización de la política de género española. El trabajo de Arranz, Quintanilla y Velásquez nos ha ofrecido distintas claves para analizar la política de género en España. Algunas de éstas son la falta de colaboración entre el Instituto de la Mujer y el movimiento feminista, el papel del IM como impulsor de políticas pero sin real poder de implementación y de sanción, y la dificultad de medir la efectividad de los Planes de igualdad debido a los límites tanto de la evaluación llevada a cabo por el Instituto como de la formulación de los objetivos.

El argumento de Hoskyns sobre el impacto mayor de la UE a nivel nacional cuando la legislación de género comunitaria coincide con los intereses y necesidades de las mujeres nos recuerda que la efectividad de la legislación de igualdad depende en buena parte de su capacidad de dar respuesta a las demandas de las mujeres. Donde las provisiones comunitarias se adaptan a las reivindicaciones de los colectivos femeninos, la Unión puede convertirse en un buen aliado de las mujeres, que es especialmente importante en países donde la agenda política gubernamental no da prioridad a los asuntos de género.

La perspectiva de Ostner y Lewis sobre los regímenes de género nacionales que actúan como guardianes de las directivas de género de la UE, permitiendo una implementación de la legislación que sea compatible con las ideas tradicionales de los roles de género, tiene relevancia para el análisis del caso español, como veremos más adelante

(capítulo IV). En los estudios considerados, resulta patente la importancia de una adecuada implementación de las medidas de igualdad de género de la UE en los estados miembros. Un conocimiento mayor de la manera en la que se implementan las políticas de igualdad de la UE en el contexto nacional puede informar sobre la efectividad en la formulación de dichas políticas, así como sobre los obstáculos nacionales a su aplicación y la interacción existente entre el nivel comunitario y el nacional. Esto nos puede sugerir posibles mejoras tanto en el diseño de las políticas como en su puesta en práctica, teniendo en cuenta que ambas cosas varían considerablemente según la especificidad del contexto nacional.

4. La implementación de la política de género de la Unión Europea

La implementación es la fase del proceso político en la que se pone en práctica la legislación formulada con el fin de poder conseguir unos resultados concretos. En el contexto de la UE, el término implementación se refiere a la aplicación efectiva de la legislación comunitaria en los estados miembros. No va confundida con el proceso de incorporación de las leyes europeas en la legislación nacional, que se conoce como “transposición”. Una vez que los estados miembros hayan adoptado 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. Los problemas de implementación son tan estructurales en la Unión Europea que habría que sorprenderse cada vez que tiene lugar una implementación correcta, como subrayan algunos comentaristas³¹. Hasta la fecha, el papel de la UE ha consistido principalmente en supervisar el proceso de adaptación de las leyes comunitarias en las nacionales advirtiéndolo a los estados miembros, y en última instancia, denunciándoles al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), cuando no cumplían con la adopción de la legislación europea dentro del plazo establecido por las directivas o reglamentos comunitarios.

La distribución de competencias de toma de decisión y de implementación está organizada de una forma que es beneficiosa tanto para la Unión como para los estados miembros. Manteniendo el control sobre el proceso de implementación, los estados

³¹ J. L. Pressman y A. Wildawsky. *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984.

consiguen retener su soberanía³², mientras que la UE prefiere tomar decisiones en lugar de implementarlas, debido a la debilidad de su estructura legal y de sus asignaciones presupuestarias. Como destaca Majone, esto explica por qué las políticas regulatorias, cuyos costes recaen sobre los habitantes de los estados miembros que deben cumplir con ellas, han sido privilegiadas sobre las políticas redistributivas, que requieren un mayor presupuesto de la UE y aumentan los poderes supranacionales de la Comisión, en contra de los deseos de los estados miembros³³. Sin embargo, esta división de competencias no hace justicia a las preocupaciones de la ciudadanía relativas a una implementación más efectiva de las políticas. Falta la institucionalización de la interdependencia entre el nivel de toma de decisiones representado por la UE y el nivel de implementación representado por los estados miembros. Así como falta un intercambio más transparente de información entre la UE y los niveles nacional y sub-nacional.

La Comisión Europea no puede controlar la puesta en práctica de la política de género en los estados miembros esencialmente por dos razones: su estado legal y sus recursos. Por lo que concierne a la primera razón, la Comisión tiene poderes legales para controlar la aplicación tan sólo en las áreas de Política Agrícola Común (PAC), Pesca y Competencia. La segunda razón es que la Comisión no tiene los recursos necesarios para asesorar la aplicación, puesto que está capacitada para formular más que para implementar las políticas. Debido a su presupuesto limitado para asuntos de implementación, la Comisión carece de la información necesaria para averiguar en qué medida los estados miembros ponen en práctica sus políticas.

Actualmente, la única actividad de control de la Comisión consiste en pedir un informe anual con información y datos estadísticos sobre la puesta en práctica de la legislación de la UE en la legislación nacional. Esto, sin embargo, refleja solamente la aplicación legal, pero no recoge datos sobre las iniciativas políticas, los programas y las acciones que los gobiernos nacionales han activado para poner en práctica la legislación europea. Ésta es para la UE una grave falta de *feed-back* sobre las actividades de los países miembros para implementar sus políticas, que, a su vez, dificulta posibles mejoras en la formulación de las políticas comunitarias. Como escriben From y Stava: “Sin una

³² J. From y P. Stava. “Implementation of Community Law: the Last Stronghold of National Control?”, en S. S. Anderssen y K. A. Eliassen (eds.). *op. cit.*

³³ G. Majone. “Which Social Policy for Europe?”, en Y. Mény, P. Muller y J. Quermonne (eds.). *op. cit.*

información adecuada sobre cómo se aplica la legislación comunitaria por parte de las administraciones de los países miembros y con qué efectos, es totalmente imposible aprender de las experiencias pasadas y mejorar las leyes”³⁴.

En el caso del control sobre la implementación de la política de género, la Comisión recibe información sobre la aplicación de la legislación de igualdad a nivel nacional, a través de dos canales: el informe anual de los países miembros sobre sus progresos, en su puesta en marcha de las directivas de género comunitarias, y los informes de la Red de Expertos/as Legales de Género, un grupo de expertos/as nacionales en legislación de igualdad creado para informar a la Comisión, actualmente cuatro veces al año, sobre sentencias y legislación nacionales³⁵. Aunque los informes de la Red de Expertos/as son unos instrumentos útiles para asesorar sobre la aplicación y en parte también la implementación de la legislación de género comunitaria, no pueden dar una información exhaustiva sobre la implementación. Para este tipo de trabajo, serían necesarios más recursos y personal de los que tiene la red, por muy eficiente que sea. Otro problema es que, incluso aunque consiguiera suficiente información sobre la aplicación de las directivas de género comunitarias, no se prevé la posibilidad de imponer sanciones a los estados miembros que no han aplicado de forma efectiva las medidas.

El estado legal de las directivas es un obstáculo más al control de la implementación. Las directivas están dirigidas a los países miembros y su característica es la de imponer una obligación en cuanto al resultado. Esto significa que los estados miembros están obligados a introducir nueva legislación o modificar la existente para incorporar el contenido de una determinada directiva, no obstante, tienen discreción con respecto a las formas y a los métodos adoptados para transponer la directiva adaptándola a la especificidad de su sistema de leyes nacional y a su contexto social. Este rasgo de las directivas contribuye a crear la percepción de que la aplicación de las mismas es un asunto que no pertenece a la UE sino a los estados miembros. Por consiguiente, el trabajo de la Comisión, como institución encargada de asesorar la *implementación* de directivas, consiste en realidad en controlar que la *puesta en marcha* de directivas se produzca de forma correcta y dentro del plazo establecido. Una vez que la legislación ha sido transpuesta, no

³⁴ J. From y P. Stava. *op. cit.*, p. 62.

³⁵ Ver http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html.

es responsabilidad de la Comisión controlar si efectivamente se pone en práctica y cómo. La terminología política comunitaria, además, no define los conceptos de forma suficientemente precisa, puesto que adopta la palabra “implementación” en los documentos oficiales de la UE para indicar lo que es en realidad la “transposición” de las directivas comunitarias. Esto puede contribuir a dar la impresión errónea de que la Comisión está asesorando la aplicación de directivas, cuando en efecto esto ocurre sólo en el caso de la PAC, y las políticas de Pesca y Competencia.

A pesar de los obstáculos opuestos al control de la implementación de las directivas comunitarias de igualdad, existen también unas fuerzas, dentro y fuera de las instituciones europeas, que procuran la mejora de la implementación y de su asesoramiento por parte de la UE. En primera línea está el Parlamento Europeo, a través de la Comisión de Derechos de la mujer y de la Comisión de empleo y asuntos sociales, que está presionando a la Comisión Europea para que mejore sus actividades de vigilancia tanto de la transposición como de la implementación de las directivas de igualdad en los estados miembros. Gracias también a las presiones del Parlamento Europeo se ha conseguido, a finales de los años noventa, un control más estricto de la simple aplicación de las directivas de género comunitarias, un ejemplo de ello ha sido el asesoramiento de la transposición de la Directiva sobre el permiso parental 96/34/CEE y la Directiva sobre las trabajadoras embarazadas 92/85/CEE³⁶. Sin embargo, el control de la transposición de las directivas de igualdad en la legislación nacional es una condición necesaria pero no suficiente para obtener información sobre el proceso de implementación de la legislación de género de la UE en los estados miembros. Igualmente importante es el control de la efectiva aplicación de las directivas de género³⁷.

En el frente externo, las organizaciones europeas gubernamentales y no gubernamentales que participaron en “Pekín+5” (el seguimiento de la Conferencia Mundial

³⁶ Informe de la Comisión sobre la *Implementación de la Directiva del Consejo 92/85/CEE de 19 de Octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia*, Bruselas, 15.03.1999 COM(1999)100 final.

³⁷ Un ejemplo del compromiso del Parlamento Europeo, de mejorar el control de la implementación de la política de género, es el documento de la Comisión de Derechos de la mujer titulado: “Opinión sobre el informe de la Comisión relativo a la implementación de la Directiva del Consejo 92/85/CEE de 19 de Octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia”, 2 Marzo 2000, PE 286.984.

de las Naciones Unidas sobre las Mujeres que tuvo lugar en Pekín en 1995), celebrado en Nueva York en junio de 2000, han pedido a la UE y a los estados miembros de la ONU que desarrollan un sistema de indicadores, *benchmarking* y evaluaciones, para controlar y evaluar la implementación y el impacto de las políticas de género³⁸. Presionada por fuerzas tanto internas como externas, la Comisión está empezando a dar algunas respuestas, aunque todavía débiles, como la Red de Expertos Legales en igualdad de trato entre mujeres y hombres y el Quinto Programa Marco para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2001-2005). No obstante, éstas son señales todavía muy débiles para probar que un cambio consistente en el énfasis hacia la implementación está realmente produciéndose en la Comisión.

Sin embargo, el reforzamiento de la implementación de la política de género comunitaria es un paso fundamental para que dichas políticas obtengan resultados más efectivos en la consecución de la igualdad entre los sexos en el contexto europeo. Como resume bien Catherine Hoskyns: “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”³⁹. Ésta es la razón por la que ha sido necesario hacer referencia, aunque de forma parcial, a temas de implementación. Para entender mejor la medida en la que la UE ha introducido la política de género española, es importante, además, exponer cuál es la naturaleza del contexto europeo y español de formulación e implementación de las políticas de género comunitarias.

5. El contexto europeo y el contexto español⁴⁰

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 a quien se dirige y una correcta implementación por parte de los estados miembros. El resultado de ambas fases del proceso de elaboración de políticas

³⁸ Ver <http://www.unifem.undp.org/>

³⁹ C. Hoskyns. “Give Us Equal Pay and We’ll Open Our Own Doors”, cit., p. 34.

⁴⁰ Deseo agradecer al/a la revisor/a anónimo/a de un artículo enviado al *European Journal of Political Research* por sus sugerencias bibliográficas sobre las interacciones entre los (sub)sistemas internacional y nacional de políticas de género.

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” de políticas de género⁴¹.

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 Consejo⁴²; el segundo, a nivel nacional, con una implementación de la legislación de la UE que varía según el “orden de género” existente en cada estado miembro⁴³.

A los obstáculos opuestos por el 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 Mujeres⁴⁴. 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, hay una 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

⁴¹ 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. A. G. Mazur. “Introduction”, en *State Feminism, Women’s Movements, and Job Training. Making Democracies Work in the Global Economy*, Routledge, Londres y Nueva York, 2001, p. 23.

⁴² P. Craig y G. De Búrca. “Equal Treatment of Women and Men”, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 1998. B. Reinalda. “Dea ex Machina or the interplay between national and international policy-making. A critical analysis of women in the European Union”, en *Sex Equality Policy in Western Europe*, Routledge, Londres, 1997. C. Hoskyns. *Integrating Gender. op. cit.* T. Hervey y D. O’Keeffe. *Sex equality law in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, 1992. T. Hervey. *European social law and policy*, Longman, Londres, 1998. S. Duncan, “Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union”, *The European Journal of Women’s Studies*, 3, 1996, pp. 399-422. E. Ellis. *European Community sex equality law*, Clarendon Press, Oxford, 1992. C. McCrudden (ed.). *Women, employment, and European equality law*. Eclipse, Londres, 1987.

⁴³ I. Ostner y J. Lewis. *op. cit.*

subsistema de políticas de género⁴⁵. El control de la implementación de las políticas de género en la Unión Europea se enfrenta con las restricciones ya mencionadas, principalmente la falta de sanciones para 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, representado por 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, favoreciendo aquellas políticas que son más compatibles con las ideas y valores dominantes sobre los roles de género y oponiendo resistencia a las directivas comunitarias que cuestionen más radicalmente las convicciones tradicionales⁴⁶. España, al reproducir una división de papeles de género relativamente tradicional, entre la esfera pública masculina y la esfera privada femenina, con un reparto desigual del poder con desventaja para las mujeres, pertenece a los países en los que es más probable que se dé una resistencia a la puesta en práctica de las directivas europeas de igualdad⁴⁷.

El subsistema de políticas de género en España está generalmente compuesto por el Instituto de la Mujer (IM), el movimiento feminista y los sindicatos feministas⁴⁸. 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. Como ya se ha subrayado, 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. Son los distintos Ministerios los que deben aplicar las políticas de

⁴⁴ K. V. Laatikainen. “Caught between Access and Activism in the Multilevel European Union Labyrinth”, en *State Feminism, Women’s Movements, and Job Training. Making Democracies Work in the Global Economy*, pp. 79-109.

⁴⁵ K. V. Laatikainen. *op. cit.* B. Reinalda. *op. cit.*

⁴⁶ I. Ostner y J. Lewis. *op. cit.*, p. 193.

⁴⁷ C. Carrasco *et al.* *Mujeres, trabajos y políticas sociales: Una aproximación al caso español*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1997. J. Astelarra (comp.). *Participación política de las mujeres*, Siglo veintiuno, Madrid, 1990. C. Valiente. “¿Algo más que ‘ganadores del pan’?: el papel de los hombres en el ámbito familiar en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 1997, pp. 221-243.

⁴⁸ C. Valiente. “A Closed Subsystem and Distant Feminist Demands Block Women-Friendly Outcomes in Spain”, en *State Feminism, Women’s Movements, and Job Training. Making Democracies Work in the Global Economy*, Routledge, Nueva York y Londres, 2001, pp. 111-130.

igualdad formuladas por el IM, sin que este último pueda sancionar eventuales incumplimientos en la aplicación⁴⁹.

La posibilidad para las feministas de influir en la formulación de las políticas depende también de la apertura de debates políticos. Aunque no se ha examinado el caso específico de los debates relativos a la incorporación de las directivas comunitarias en la normativa española, Valiente ha analizado los debates políticos sobre formación ocupacional y aborto en España⁵⁰. En el análisis se argumenta que los términos del discurso fueron definidos por los actores políticos principales, es decir partidos políticos más importantes, organizaciones patronales y sindicales, y que los debates estuvieron cerrados para 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 difícil y rara colaboración entre el feminismo institucional y el movimiento feminista en la elaboración de las políticas de género⁵¹. Además de debilitar la efectividad del mismo organismo público de igualdad, la exclusión de las perspectivas del movimiento feminista de la elaboración de políticas aumenta las dificultades en la fase de implementación en la que las organizaciones de mujeres están a menudo involucradas.

El análisis de las restricciones a que están sujetas tanto la formulación como la implementación de las políticas de género, en el ámbito europeo y español, nos ayuda a encuadrar 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 en la toma de decisiones, por un lado, y el “orden de género” patriarcal en España, por otro⁵². Los subsistemas de políticas de género

⁴⁹ C. Valiente. “El feminismo institucional en España”, *op. cit.*

⁵⁰ C. Valiente. “A Closed Subsystem”, *op. cit.* y “Gendering Abortion Debates: State Feminism in Spain”, en *Abortion Politics, Women’s Movements, and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁵¹ C. Valiente. “El feminismo institucional en España”, *op. cit.*

⁵² Según la interpretación feminista del concepto, el patriarcado es un sistema de estructuras y prácticas sociales en las 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. S. Walby. *Theorizing patriarchy*, Blackwell, Oxford, 1990. L. Falcón. *La razón feminista*, Vindicación Feminista, Madrid, 1994; “España”, en Robin Morgan, ed., *Mujeres del Mundo. Atlas de la situación femenina. 80 Países vistos por sus mujeres*, Hacer, Barcelona, 1993. N. Sensat y R. Varella. “Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos”,

tratan de contrastar 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 influir en los debates políticos. Estas cuestiones se desarrollan más extensamente en los dos capítulos que siguen pues profundizan en el análisis de las políticas de igualdad de género protagonistas de este estudio de impacto, es decir, la comunitaria y la española.

en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998. J. Subirats y R. Gomà. “La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España”, y “La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores”, en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.