

*M^a Ángeles Barrère
Arantza Campos
Coordinadoras*

Igualdad de oportunidades e igualdad de género: Una relación a debate



INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

DYKINSON

**IGUALDAD DE
OPORTUNIDADES E
IGUALDAD DE GÉNERO:
UNA RELACIÓN A DEBATE**

**M^a Ángeles Barrère
Arantza Campos
Coordinadoras**

**IGUALDAD DE
OPORTUNIDADES E
IGUALDAD DE GÉNERO:
UNA RELACIÓN A DEBATE**

INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

DYKINSON
2005

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado —electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

© Copyright by:

IISJ

M^a Ángeles Barrère

Arantza Campos

Madrid 2005

Editorial DYKINSON, S. L.

Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

Tels. (+34) 915 44 28 46 - (+34) 915 44 28 69

E-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es>

<http://www.dykinson.com>

I.S.B.N.: 84-9772-568-9

Depósito Legal:

Preimpresión:

SAFEKAT, S. L.

Belmonte de Tajo, 55 - 3.º A - 28019 Madrid

Impresión:

PUBLIDISA

Índice

| | <u>Págs.</u> |
|---|--------------|
| <i>Autoras y autor</i> | 9 |
| <i>Presentación</i> , M ^a Ángeles BARRÈRE y Arantza CAMPOS | 15 |
| 1. <i>El paradigma de la igualdad y el binomio subjetividad-ciudadanía</i> , Juana María GIL RUIZ | 23 |
| 2. <i>Las acciones positivas en Latinoamérica: el caso Costarricense</i> , Xiomara E. LAZO FUENTES | 49 |
| 3. <i>El principio de «gender mainstreaming»: logros y dificultades en su adopción y aplicación</i> , Celia PEREIRA PORTO | 65 |
| 4. <i>Libertad de elección de profesión y ejercicio de la prostitución</i> , Sylvia GAY, Eñaut OTAZO y Marian SANZ | 93 |
| 5. <i>La difícil adaptación de la igualdad de oportunidades a la discriminación institucional: el asunto Gruber del TJCE</i> , M ^a Ángeles BARRÈRE y Dolores MORONDO | 143 |
| 6. <i>Igualdad de oportunidades, desigualdad de género y medios de comunicación</i> , Natividad ABRIL | 161 |
| 7. <i>La integración de la perspectiva de género en la Administración Pública: un caso de estudio en el ámbito municipal</i> , Eva MARTÍNEZ, Ainhoa NOVO y Arantxa ELIZONDO | 187 |
| 8. <i>La figura profesional de «agente de igualdad»: análisis de género y propuestas de adecuación</i> , Pilar SANZ DE PABLO | 211 |

Autoras/autor

Natividad ABRIL es periodista, doctora en Ciencias de la Información y profesora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Preocupada por las «construcciones interesadas» de los géneros en los medios de comunicación concluyó en 1991 su tesis «Las mujeres en la prensa diaria vasca. Protagonistas, temáticas, tratamiento periodístico» y desde entonces ha publicado diversos estudios y artículos relacionados con el análisis de los medios de comunicación desde una perspectiva de género. Participa asimismo en diversas actividades investigadoras y académicas: cursos, seminarios, conferencias, revistas, investigación, etc. Libros publicados: *Género, Sexo, Medios de comunicación. Realidades, Estrategias, Utopías*. (Dir. Emakunde, 2004); *Información interpretativa en prensa* (Síntesis, 2003); *Periodismo de opinión* (Síntesis, 1999); *Las mujeres en la prensa diaria vasca. Protagonistas, temáticas, tratamiento periodístico* (Servicio Editorial UPV/EHU, 1994); *Participación de las mujeres en los medios de comunicación y la publicidad* (Emakunde, 1994); *Las mujeres en la producción artística de Euskadi* (Emakunde, 1994).

M^a Ángeles BARRÈRE UNZUETA es doctora en Derecho y Profesora Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Co-directora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres de la UPV/EHU y co-responsable del Seminario «Feminismo y Derecho» en la Facultad de Derecho de la misma universidad. Su interés investigador se ha centrado en la Teoría General del Derecho, la Teoría del Derecho feminista y el Derecho antidiscriminatorio. Entre sus publicaciones cabe destacar: *La Escuela de Bobbio. Reglas y normas en la filosofía jurídica italiana de inspiración analítica* (Madrid, Tecnos, 1990), «Teoría feminista del diritto e processo al diritto moderno» (1995), «Incursiones feministas en el método jurídico» (1996), *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres* (Madrid, Civitas/Ivap, 1997), «Problemas del Derecho antidiscrimi-

minatorio: subordinación *versus* discriminación y acción positiva *versus* igualdad de oportunidades» (2001), «Igualdad y “discriminación positiva”: un esbozo de análisis teórico-conceptual» (2002), «Ciudadanía europea e igualdad de género» (2003).

Arantza CAMPOS RUBIO es doctora en Filosofía y Profesora Titular de Filosofía del Derecho en la UPV-EHU. Vicedecana de la Facultad de Derecho, miembro del Comité de expertas en el plan «Igualdad de oportunidades en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales UPV-EHU y de Plazandreok (Candidatura de Mujeres a la Alcaldía de Donostia), así como co-directora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres de la UPV/EHU. Su actividad investigadora se ha centrado en temas tales como la teoría del Derecho feminista, la discriminación por razón de sexo y la violencia en el ámbito doméstico y su tratamiento por la Administración de Justicia. Entre sus publicaciones cabe destacar: «Mugimendu Feministaren Egoera Euskadin» (1986), «A paixon e o Social: Ch.Fourier» (1991), «Calladas e invisibles» (1992), «Los hechos del Derecho» (1992), *Teoría Feminista: Identidad, género y política* (1993), «Poder político. ¿Y eso qué es?» (1993); *FOURIER: Utopía y Pasión; De la Atracción Apasionada a la Política Sexual* (1994), «Sexuagatiko diskriminazioa: zenbait burutapen Auzitegi Konstituzionalaren epaien argitan» (1995), «Estatu gabeko gizarteek zuzenbiderik dute?: Zuzenbide Teoria orokorrean estatu gabeko gizarteetan zuzenbide existentziaren arazoa», (1997); «Construcción de las mujeres en el discurso jurídico: algunas anotaciones sobre el cuerpo» (2001); «De la cosa privada a la casa pública» (2002); «Derechos Humanos y Género: La violencia doméstica en Bizkaia» (2002).

Arantxa ELIZONDO LOPETEGI es licenciada en Sociología y doctora en Ciencias Políticas. Es profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco. Co-directora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres en la UPV/EHU. Sus principales líneas de investigación son la participación y representación política de las mujeres y el desarrollo de políticas públicas de igualdad. Durante los últimos años ha colaborado con diversas instituciones públicas en este ámbito. Entre sus publicaciones cabe destacar *Mujeres en Política* (Barcelona, Ariel, 1997) y *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Vitoria, Gobierno Vasco, 1999).

Sylvia GAY HERRERO es Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad

del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea y responsable del área laboral en el Seminario «Feminismo y Derecho» de la misma Facultad. En la actualidad sus dos líneas principales de investigación se refieren —por un lado— a la Economía Social y la Democracia Industrial en las cooperativas y sociedades laborales y —por otro— a las relaciones laborales de género y políticas de igualdad. En ambas líneas ha presentado diversas ponencias en Congresos internacionales. También se inserta en el último de los ámbitos de investigación (el referido a las relaciones laborales de género) su interés en el tema de la prostitución, sobre el que ha presentado dos ponencias y publicado (en colaboración con Eñaut Otazo y Marian Sanz) el artículo en la Revista *Aequalitas* (2003) «¿Prostitución=Profesión? Una relación a debate».

Juana María GIL RUIZ, Profesora Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada (España). Vocal del Consejo de Redacción de los *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* y colaboradora del Instituto Andaluz de la Mujer (Junta de Andalucía). Premio extraordinario de Licenciatura y de Doctorado en Derecho por la Universidad de Granada. Ha sido Vicedecana de Relaciones Internacionales, Investigación y Biblioteca de la Facultad de Derecho de Granada. Participa en el master sobre mediación familiar organizado por la UNED, así como en el Curso de Experto Universitario en Mediación Familiar, organizado por el Centro de Formación Continua, homologado por el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas (IAAP). Sus líneas de investigación son: Teoría jurídica feminista, derechos humanos, Teoría de la argumentación jurídica, valores y principios de la Unión Europea. Entre sus trabajos merecen destacarse: *Las políticas de Igualdad en España: avances y retrocesos* (1996); *Los desafíos de la Familia Matrimonial* (2000), *Análisis jurídico de la violencia contra las mujeres. Guía de Argumentación para operadores jurídicos* (2003, reedición y revisión 2004).

Xiomara E. LAZO FUENTES es licenciada en Derecho por la Universidad de El Salvador, donde ha sido profesora. Tiene una Maestría de la Universidad Internacional de Andalucía en Teoría crítica del Derecho y la democracia en Iberoamérica. Actualmente se encuentra elaborando su tesis doctoral en el área de Derecho constitucional de la Universidad de Salamanca sobre el Derecho antidiscriminatorio y la participación política de las mujeres en el Derecho constitucional hispanoamericano.

Eva MARTÍNEZ HERNÁNDEZ es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco. En la actualidad es profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU. Ha sido profesora asociada en la Universidad Pública de Navarra y ha disfrutado de diferentes becas de investigación (IVAP, 1995-6; Gobierno Vasco, 1997-2000). Su interés investigador se centra en los estudios de género, las políticas públicas de igualdad y la participación política de las mujeres y ha publicado diversos artículos sobre estos temas. Durante los últimos años ha participado en numerosas investigaciones y colaborado con diversas instituciones públicas en este ámbito.

Dolores MORONDO TARAMUNDI (Bilbao, 1971) es asistente de Filosofía del Derecho en la Universidad de Urbino (Italia). Licenciada en Derecho, ha obtenido el doctorado en el Instituto Universitario Europeo (Fiesole) con una tesis titulada «Equal opportunity and the dilemma of difference at the European Court of Justice: a gendered approach». Ha publicado *Europe and Human Rights. The new frontiers*, Roma 2003 (con G. Giliberti y R.K. Salinari) y *Il dilemma della differenza nella teoria femminista del diritto*, Pesaro 2004.

Ainhoa NOVO ARBONA es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Master en Administración Pública (UPV). Actualmente es profesora colaboradora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco. Sus principales líneas de investigación combinan el análisis de las instituciones federales y el estudio de las políticas de género. Así, entre sus publicaciones cabe destacar «Las Comisiones como órganos de relación entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales» en *GAP* núm.17-18 (2000) y «La política autonómica para la igualdad entre mujeres y hombres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales» en Grau, M. y Mateos, A. *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Valencia: Tirant Lo Blanch (2002).

Eñaut OTAZO ALZA es Licenciado en Derecho (UPV/EHU 2003) y actualmente doctorando en Derecho Penal (Universidad Pompeu Fabra de Barcelona). Colaborador en el Seminario «Feminismo y Derecho» (Facultad de Derecho UPV/EHU desde octubre 2000) y Tesorero del Consejo de la Juventud de Euskadi. Junto con Sylvia Gay y Marian Sanz, ponencia *Modelos de intervención político social en diferentes países y análisis jurídico de la prostitución*, presentada en la Jornada que sobre la prostitución organizó la Direc-

ción de Bienestar Social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 18 de septiembre de 2002. Ponencia presentada en la comparecencia ante el Senado, Comisión Especial sobre la prostitución, Madrid, 18 de noviembre de 2002 y Artículo «¿Prostitución=Profesión? Una relación a debate», Revista *Aequalitas*, nº 13 (2003).

Celia PEREIRA PORTO (Rotterdam, 1971). Doctora en Derecho por la Universidad de A Coruña (2000), la misma universidad en la que seis años se licenció en Derecho con la calificación de premio extraordinario. Autora del libro «A aportación de Concepción Arenal no marco do Estado liberal español» y de diversos artículos relacionados con la teoría feminista del Derecho, la bionomía jurídica y el pensamiento de Concepción Arenal.

Marian SANZ CALZÓN es Licenciada en Derecho (UPV/EHU 2003) y colaboradora en el Seminario «Feminismo y Derecho» (Facultad de Derecho UPV/EHU desde octubre 2000). Master en Cooperación Internacional Descentralizada (UPV/EHU 2004) y, desde junio de 2004, Técnico de Proyectos de Cooperación Internacional en la Asociación Navarra Nuevo Futuro. Es también colaboradora en temas de igualdad en la asociación de mujeres ARGOIAK de Irán (2001-2004). Junto con Sylvia Gay y Eñaut Otazo, ponencia *Modelos de intervención político social en diferentes países y análisis jurídico de la prostitución*, presentada en la Jornada que sobre la prostitución organizó la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 18 de septiembre de 2002. Ponencia presentada en la comparecencia ante el Senado, Comisión Especial sobre la prostitución, Madrid, 18 de noviembre de 2002 y Artículo «¿Prostitución=Profesión? Una relación a debate», Revista *Aequalitas*, nº 13 (2003).

Pilar SANZ DE PABLO trabaja desde 1991 como Asesora para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Diputación Foral de Álava, colabora como profesora en el Master en Igualdad de Mujeres y Hombres de la Universidad del País Vasco, y como Experta Tecnológica con el Instituto Nacional de las Cualificaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, es miembro del Forum Feminista María de Maestu y miembro fundadora y actual Presidenta de la Asociación Profesional de Agentes de Igualdad del País Vasco.

Presentación

Por

M^a Ángeles Barrère Unzueta y Arantza Campos Rubio

El presente volumen reúne algunos de los textos presentados en el encuentro *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate*, celebrado en Oñati los días 15 y 16 de mayo de 2003. El *work-shop* se planteó para dar continuidad a otro que, bajo el título *La teoría del Derecho feminista en España hoy* había sido impulsado y coordinado por las profesoras de la Universidad Autónoma de Barcelona Encarna Bodegón, Pilar Jiménez y Francesca Puigpelat. Este último había tenido lugar exactamente tres años antes y, en efecto, junto al acuerdo unánime de las asistentes al mismo sobre la feliz idea de su convocatoria, un par de objetivos quedaron pendientes a su cierre: por un lado, la necesidad de impulsar la implantación en la Universidad de cursos de postgrado que sirvieran para formar a un personal especializado en la igualdad de género, y, por otro, la conveniencia de profundizar en el análisis teórico del tan manido principio de igualdad de oportunidades cuando va referido a la igualdad de mujeres y hombres. Con esta doble tarea, se pensó en organizar (junto a las firmantes de esta presentación, la profesora de la Universidad de Granada, Ana Rubio Castro) el *work-shop* que ha culminado con la publicación que ahora sale a la luz.

El desarrollo del *work-shop* se caracterizó por la gran afluencia de participantes pero, sobre todo, por la diversa procedencia geográfica y profesional de las mismas. Esta última, la diversidad profesional (pues junto a profesoras de disciplinas varias había «agentes de igualdad» al servicio de la Administración Pública Vasca) otorgó al encuentro una especial riqueza, ya que hizo que se pudiera poner en relación y someter a debate la experiencia acuñada durante años de trabajo por parte de las agentes de igualdad con el contenido y desenvolvimiento de los dos cursos de postgrado impulsados a raíz del anterior encuentro (concretamente, un Título de Especialista en Igualdad de Oportunidades impartido por la Universidad Autónoma de Barcelona y un Master en Igual-

dad de Mujeres y Hombres, de carácter bianual, e impartido por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Por lo demás, junto a esta dimensión —por así decir— práctica de la temática en cuestión (la implementación de la igualdad de género en las políticas públicas, ya sea en el ámbito de la educación universitaria como en la propia Administración), tuvo también un hueco importante el debate teórico sobre la manera de entender la igualdad de género y su vínculo con la igualdad de oportunidades. Esta división (debate teórico-implementación práctica) explica, precisamente, la estructura fraccionada de este volumen.

I

Así, en la Primera Parte del mismo (Igualdad de género e igualdad de oportunidades: perspectiva teórica) van a encontrar cabida algunas de las cuestiones candentes del debate teórico feminista cuando se trata de lidiar con el papel desempeñado por el Derecho en el logro de la igualdad de género. El comienzo presenta, con todo, márgenes más amplios de reflexión. Así, en primer lugar, Juana M^a Gil (Universidad de Granada) plantea la necesaria revisión del binomio subjetividad-ciudadanía como primer paso para la consecución del paradigma igualitario. Hay que trabajar la subjetividad —señala la autora— y revisar los modelos simbólicos que han dado base a la socialización diferencial. Esto supone, por un lado, una introspección (sin esencialismos) que revalorice lo que hasta ahora ha sido invisibilizado, ignorado, rechazado y excluido, esto es, recuperar la esfera de la domesticidad, reconocer como trabajo lo realizado en ella y considerar la maternidad como un valor social; por otro, utilizar contra las prácticas sociales que funcionan como barreras externas a la igualdad estructural de las mujeres un Derecho antidiscriminatorio basado en el principio de antesubordinación. Ambas operaciones exigen, en cualquier caso, un examen crítico del papel desempeñado por los medios de comunicación, el lenguaje, la formación académica, la familia y la religión.

Las acciones positivas en política es el tema abordado por la doctoranda salvadoreña Xiomara Lazo, quien inserta también el tema de las llamadas cuotas de mujeres en cargos de representación política en la perspectiva de un Derecho antidiscriminatorio crítico y a través de un concepto de igualdad sustantiva entendida no sólo como igualdad de oportunidades (igualdad en los puntos de partida), sino también como

igualdad de resultados (por medio de cuotas o cupos). Lazo estudia especialmente la realidad latinoamericana que, a su vez, es contrastada con la europea y, así, frente a esta última, de la realidad latinoamericana resalta la curiosa peculiaridad de haber incorporado las cuotas políticas sin mayores obstáculos (el caso de Costa Rica representaría, a estos efectos, el listón más alto), no teniendo el mismo éxito, sin embargo, la acción positiva centrada en el ámbito económico-laboral. Por lo demás, la postura favorable de Lazo a las cuotas se une a la conciencia de que éstas son un mecanismo, un mero instrumento para el empoderamiento de las mujeres, no la meta final.

El principio del *gender mainstreaming* (transversalidad de género) es el tema abordado en el texto de la Dra. Celia Pereira (Universidad de a Coruña). Partiendo de la exposición del significado y origen de la expresión, la estudiosa gallega efectúa luego un examen pormenorizado de la adopción y aplicación de este principio en las instituciones europeas (Consejo de Europa y Unión Europea), en el Estado español y en las Comunidades Autónomas. Tras un balance que, especialmente en cuanto al panorama estatal y autonómico, no arroja un saldo demasiado halagüeño, el análisis se centra luego en la aplicación del *gender mainstreaming* en el ámbito de la negociación colectiva sectorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Como señala Pereira, la importancia de introducir la transversalidad de género en la negociación colectiva es mucha, ya que en los convenios colectivos se regulan temas clave a la hora de poder hacer compatible la vida familiar y laboral para mujeres y hombres. Quizá precisamente por ello, los resultados obtenidos tras el análisis que ofrece de diversos ítems (participación en las mesas negociadoras, lenguaje utilizado, uso de categorías profesionales, promoción profesional, salarios, permisos, acoso sexual, cláusulas antidiscriminatorias, etc.) resulten especialmente desoladores.

La prostitución, un asunto especialmente polémico dentro del feminismo, pero de extremada actualidad en el panorama jurídico europeo, es el tema abordado por el equipo investigador integrado por la profesora Sylvia Gay, el licenciado Eñaut Otazo y la licenciada Marian Sanz (participantes del Seminario «Feminismo y Derecho» de la Universidad del País Vasco). Conscientes de la dificultad del tema debido particularmente a lo encontrado de las posturas feministas (las expresiones «prostitución» y «trabajo del sexo» resultan a este respecto bastante significativas), pero con el convencimiento al mismo tiempo de que el Derecho no puede permanecer ajeno a la situación de desamparo y debilidad en la que viven las personas dedicadas a la prostitución, este equi-

po investigador realiza un enorme esfuerzo expositivo tendente —primero— a la configuración de los modelos conocidos de intervención legislativa (prohibicionismo, reglamentismo, regulacionismo), así como a su aplicación más representativa en distintos Estados del espacio europeo (Suecia, Francia, Italia, Holanda, Alemania), para —en un segundo momento— y bajo el prisma de un modelo de relaciones laborales que se basa en el derecho a la libre elección de profesión u oficio (aun con todos los matices que se puedan efectuar respecto de tal «libertad de elección»), pasar a exponer las fórmulas técnicas de una legalización laboral (trabajo asalariado, trabajo autónomo, trabajo asociado) que permitan reconocer a dichas personas su condición de trabajadoras y, por ende, sus derechos como tales.

Para terminar, el último texto que se recoge en esta Primera Parte trata sobre la articulación del principio de igualdad de oportunidades con la llamada discriminación institucional. Se trata de un trabajo elaborado por las profesoras M^a Angeles Barrère y Dolores Morondo (Universidad del País Vasco y Universidad de Urbino, respectivamente) que se inscribe en el ámbito de la crítica feminista al Derecho antidiscriminatorio y que, como las mismas autoras indican, supone un paso ulterior a la reflexión emprendida en trabajos previos ya publicados o que van a ver pronto la luz. El texto intenta responder a un interrogante: ¿hasta qué punto la lucha contra la discriminación institucional de las mujeres puede basarse en la formulación clásica del principio de igualdad de oportunidades? Con el fin de responder a este interrogante, las mencionadas profesoras efectúan un breve recorrido crítico por el Derecho antidiscriminatorio estadounidense y comunitario y, a través de la argumentación dada por el Tribunal de Luxemburgo en una sentencia escogida como banco de prueba (asunto Gruber), constatan la debilidad de tal principio, abogando en todo caso por la necesidad redefinitoria del mismo que supere el marco de la competitividad vinculado a su origen.

II

En la Segunda Parte del volumen (Igualdad de género e igualdad de oportunidades: perspectiva práctica) se recogen tres contribuciones que adquieren especial relevancia; las dos primeras por su vinculación con algunos de los temas teóricos tratados, y la última porque constituye una reflexión en primera persona sobre la experiencia de años desempeñando un puesto propulsor de la igualdad de género en la Administración.

En efecto, el trabajo de la profesora y periodista Natividad Abril sobre la incidencia de los medios de comunicación en la igualdad —y desigualdad— de género constituye una de las revisiones críticas señaladas en la ponencia de Juana M^a Gil como de urgente necesidad. La prueba de lo así considerado no se hace esperar y, así, lo primero que hace Abril es resaltar la necesidad y la importancia que los medios de comunicación tienen dentro de las estrategias de las políticas institucionales ya que precisamente con estas se pretende conseguir una especie de «revolución de las mentalidades» que logre un cambio en el sistema de sexo-género y que, como consecuencia de ello, las mujeres puedan ejercer plenamente todos sus derechos. Y sin embargo, frente a esta necesidad, la autora constata el fracaso en los resultados de los compromisos que en distintas ocasiones han adquirido los miembros de Naciones Unidas y de las ONGs ante los medios de comunicación. Dos son los tipos de explicación que ofrece de tal realidad. Por una parte hace referencia a las difíciles relaciones que se han producido entre los medios de comunicación y el feminismo y, por otra, se centra en los resultados de una encuesta realizada en la Facultad de periodismo de la UPV. En relación a la primera cuestión señala claramente cómo a principios de los 70 los medios de comunicación, o silenciaban las ideas y las acciones que las feministas realizaban en la lucha por la conquista de derechos para las mujeres o, de lo contrario, si hacían algún tipo de referencia era a través de la construcción de una imagen simbólica interesada y distorsionada del feminismo y de las feministas. Y, si bien es cierto que en la actualidad asistimos a la aceptación por un porcentaje muy elevado de medios de comunicación (Abril se refiere a los asentados en Bizkaia) del protocolo de género, la autora se muestra un tanto escéptica sobre las posibilidades de cambio que introduce la aceptación del mismo. En este sentido, propugna actuar dentro del propio medio, haciendo real la paridad en los consejos de redacción e interviniendo activamente en la línea editorial y en la elaboración del libro de estilo. Por último, para la segunda de las explicaciones del fracaso se basa, como se ha mencionado ya, en una encuesta sobre la igualdad de oportunidades realizada en la Facultad de Periodismo, donde se evidencia que, a pesar de haber sido educado en el valor de la igualdad y de mostrarse favorable a la igualdad de oportunidades, el alumnado reconoce la desigualdad existente.

El segundo texto que integra esta Segunda Parte del volumen aparece asimismo vinculado con una temática tratada en la Primera Parte: la transversalidad de género. Entonces se trataba de examinar el uso del concepto, así como sus logros y dificultades; ahora, lo que hacen las pro-

fesoras de ciencia política Eva Martínez, Ainhoa Novo y Arantxa Elizondo (Universidad del País Vasco) es ofrecer un magnífico ejemplo de lo que supone la puesta en práctica del *gender mainstreaming*, a través de un supuesto de integración de la perspectiva de género en la Administración Pública (concretamente en el Ayuntamiento de Bilbao). Aunque —como advierten las autoras— es imposible que la ponencia dé cuenta pormenorizada de una labor en la que el equipo investigador ha empleado año y medio, se incluyen en la misma la totalidad de los estudios realizados (balance de las políticas de igualdad de oportunidades en el Ayuntamiento, diagnóstico de las necesidades, indicadores de la situación de mujeres y hombres, encuestas al personal y elaboración de un Plan de Igualdad), centrándose luego la reflexión en las conclusiones en relación al personal y la intervención en el nivel interno (concretamente sobre los tipos de obstáculos encontrados en el proceso, a saber, los relativos a las personas, las estructuras, los recursos y la voluntad y el compromiso político).

Como broche final, el volumen incluye la valiosa aportación de una profesional de la igualdad al servicio de la Administración Pública Vasca, como es la de la «agente de igualdad» en el Instituto Foral de Bienestar Social (Vitoria-Gasteiz) Pilar Sanz de Pablo. En su trabajo, la autora parte de la definición de la figura de «Agente para la igualdad de oportunidades» para referirse seguidamente a cuál ha sido su evolución histórica como categoría profesional, destacando que fue en 1985 y en el seno de la Unión Europea donde se impulsa esta figura. Una vez definida la actividad, el bagaje profesional y las cualidades de la persona que ejerza de «Agente de Igualdad de Oportunidades», la cuestión sobre la que se detiene Sanz de Pablo es básica y fundamentalmente la de la formación. Así, aportando todos los datos sobre las distintas experiencias de formación que se han ejecutado y se siguen ejecutando en el estado español (como es el caso de los cursos de postgrado en Igualdad de Mujeres y Hombres a los que ya se ha hecho mención), y señalando la importancia de la vinculación que deben tener todas las instituciones, incluida la universidad, termina haciendo una serie de propuestas entre las que caben resaltar la necesidad de la colaboración de todos los organismos y colectivos implicados en el logro de la igualdad real de mujeres y hombres, la apuesta por las titulaciones universitarias sobre «estudios de género e igualdad», el reconocimiento, cualificación y valoración profesional de quien actúa como «agente de igualdad» y la creación de Unidades Administrativas para el desarrollo de la igualdad de género en todos los niveles de la Administración Pública.

Por último, no sería justo finalizar esta Presentación sin congratularnos por la existencia del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati que posibilitó un encuentro especialmente nutrido, grato y fructífero sobre la igualdad de género. Y más injusto sería todavía finalizarla sin dejar constancia de nuestro agradecimiento al personal administrativo del Instituto en general (y a Malen Gordoia en particular) por su paciente e inestimable ayuda en la organización, a Jose Antonio Azpiazu por los cuidados de edición de este libro, así como al entonces director del Instituto Manolo Calvo García, por su amable acogida.

Donostia-San Sebastián, septiembre de 2003

El paradigma de la igualdad y el binomio subjetividad-ciudadanía

Por
Juana María Gil Ruiz

*«Las mujeres deben mirarse como dueñas de su persona
y con plenos poderes para disponer de ella».* STENDHAL,
De L'Amour, G.F. Flammarion, Paris, 1822.

Introducción

El 27 de diciembre de 1978, la Constitución española abrió la puerta formal de la igualdad con un novedoso y deseado artículo 14 que proclamaba que «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Probablemente consciente de que un mero principio programático no iba a generar de manera automática la tan anhelada igualdad real, el legislador constitucional compromete —en el artículo 9.2 C.E.— a los poderes públicos en la lucha por promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; en remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Han pasado casi 25 años de aquella victoria en pro de la libertad y de la igualdad, y la pregunta que nos seguimos planteando es si realmente dicha proclama del artículo 14 se presenta en la actualidad con entidad real desde una perspectiva de género o si, por el contrario, sigue formando parte de las entelequias o de los buenos deseos políticos de un Estado que se califica de Democrático y Social de Derecho. No queremos con esto desmerecer los importantes esfuerzos que se han hecho a

nivel jurídico de adecuación de la legislación al principio de no discriminación señalado por la Constitución de 1978 y por la normativa comunitaria, pero entendemos que ni la igualdad legal-formal entre hombres y mujeres es suficiente, requiriendo medidas de carácter compensatorio, ni la falacia del igualitarismo jurídico puede llevarnos a «deponer las armas» en la lucha por la igualdad real.

Escuchamos, al analizar los avances formales en relación al principio de igualdad, eliminando cualquier atisbo discriminatorio contra las mujeres, que «los tiempos han cambiado». Ciertamente las mujeres pueden participar, al menos sin que ninguna norma jurídica lo prohíba, en ámbitos tradicionalmente vedados y vetados a las mujeres. Nos referimos al acceso a la educación, al trabajo y por supuesto, a la política. Sin embargo, si apostamos por un análisis no meramente descriptivo-formal del panorama socio-laboral del que participan las mujeres, descubriremos que tales «mejoras» no han traído consigo «mejoras para las mujeres», sino curiosamente sentimientos de frustración, impotencia, depresión y concretamente un síndrome que ya ha pasado a formar parte de los anales de la psiquiatría, «el síndrome de la super-woman». Efectivamente, las mujeres comprueban remisas la fugacidad del tiempo. Ahora la jornada se vuelve interminable, y junto a las «tradicionales tareas asignadas a su sexo», la mujer puede y debe participar en el mundo de la cultura, el trabajo y la política. La liberación ha supuesto una suma de tiempos, cuando no un triple salto mortal, compatibilizar la función doméstica con el trabajo público reconocido, y la participación en la vida política, cultural y social. Esta nueva situación «emancipadora» no ha extinguido la condición subordinada entre los sexos sino que ha venido a sumar en la agenda de las mujeres nuevas tareas a las ya «propias de su sexo». La adición de tiempos —tiempo para la reproducción, tiempo para la producción, tiempo para el foro (sin mencionar el tiempo para la ocio, o el tiempo para la formación permanente, tan necesaria en nuestros días)— modela un new look en las mujeres —ahora superwomen— sin inmutar las estructuras del modelo simbólico femenino. Pero el patrón mujer-esposa-madre se mantiene inalterable, y sólo se adjuntan más responsabilidades a las ya existentes.

Ante esta situación, podemos contentarnos con la asunción, sin cuestionamiento alguno, de esta neutralidad del lenguaje jurídico y creernos —como dogma de fe— el tan igualitario artículo 14 de la Constitución; o podemos —desde una perspectiva crítica y comprometida con los principios democráticos de nuestro ordenamiento jurídico-político— recuperar ámbitos reales del debate igualitario, como son los ámbitos de la

educación, el trabajo y la política y desvelar la importancia que los modelos simbólicos de Mujer y Ciudadano poseen en la determinación del alcance de dicho principio igualitario. Optemos por el segundo.

Planteamiento del problema y estado de la cuestión

Un vistazo al contexto socio-laboral actual pone de manifiesto la interacción progreso-género y cómo las constantes denunciadas por la Teoría jurídica-política feminista insisten y persisten. Percibimos de manera significativa la segregación de oficios masculinos y femeninos; la participación de las mujeres en puestos de menor cualificación y menor prestigio social; la mujer sigue siendo subpagada —en España el porcentaje es de un 25% por debajo— en relación con sus compañeros varones con idéntica categoría profesional; el paro continúa persiguiendo al colectivo femenino, especialmente a las más jóvenes; los contratos a tiempo parcial amenazan con colgarse definitivamente en las espaldas de las mujeres con el riesgo preocupante de parcialidad en lo que a salario, prestaciones por jubilación y promoción se refiere. La mujer sigue acarreado su maternidad¹, o como diría Rousseau, su condición de serlo, por doquier.

De hecho, las condiciones previas al desempeño de tareas profesionales no son las mismas entre hombres y mujeres. «La desigual distribución de las responsabilidades domésticas constituye una de las principales barreras microsociales que la mujer encuentra para ser activa en el mundo laboral, ya que dicha desigualdad determina que la mujer tenga una menor disponibilidad de energía física, mental y afectiva para dedicar a su empleo y profesión»².

¹ Las palabras de Harriet Taylor Mill en el siglo XIX retumban con total actualidad: «No es necesario ni justo hacer imperativo a las mujeres que han de ser madres o nada; o que si una vez han sido madres, no serán nada más durante el resto de su vida. (...) Decir que las mujeres deben ser excluidas de la vida activa porque la maternidad la descalifica para ello es decir en realidad que se les debe prohibir cualquier otra trayectoria a fin de que la maternidad sea su único recurso», vid. Taylor Mill, Harriet (1851), *La emancipación de la mujer*, en Mill, John Stuart y Taylor Mill, Harriet (2001), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Madrid: Cátedra, p. 129-130. Hemos preferido utilizar aquí la versión aportada por la editorial Cátedra por entender que la traducción de dicho texto es más clara y contundente. De cualquier modo, podrán encontrarse dichos párrafos en la editorial Península, Barcelona, 1973, entresacados de las pp.129-131.

² Poal Marcet, Glòria (1993), *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*, Madrid: Siglo XXI de España Editores, p. 214.

Las mujeres se ven compelidas a compatibilizar «trabajos» —aun cuando no se reconozcan socialmente como tales— o a desertar de alguna de las esferas, mayoritariamente de la esfera laboral remunerada. Las primeras —las conciliadoras— se topan con un grave problema que les lleva ineludiblemente a desarrollar sentimientos de culpabilidad y frustración, así como ciertos estados depresivos. Nos referimos a la carencia de tiempo: tiempo para dedicarse, ante todo, a sí misma, y para poder atender desahogadamente las diferentes tareas. Ello se torna especialmente duro cuando al intentar abarcar y sin flaquezas los diferentes flancos —las mujeres son particularmente visibles y cuestionadas en el ámbito público— la mujer se autorreprocha y se autocondena como culpable directo del acaecimiento de cualquier desgracia familiar (drogas, fracaso escolar, infidelidad marital...) o de la no superación «con nota» de las tareas asignadas a su sexo. Expresiones tales como «si hubiera estado en mi lugar...», o «esto no habría sucedido si yo...» atormentan, como si de la propiedad reflexiva se tratara, a la mujer trabajadora, esposa, madre, y asistente social. Las mujeres que, por el contrario, no están dispuestas a investirse del aura de superwoman, se enfrentan con la mutilante decisión de renunciar a la vida familiar o a la carrera profesional, abocando su presente-futuro a la «soledad» o a una situación de paro prolongado respectivamente. Buena parte de ellas se ven obligadas a abandonar profesionalmente en los llamados años críticos de promoción, para reincorporarse una vez pasada la posibilidad de ascender o de situarse en un puesto de cierta responsabilidad. Es del todo conocido que las empresas penalizan sobremanera los vacíos curriculares y los desfases formativos.

Y todo ello aderezado, además, de importantes cotas de acoso sexual que obligan a plantearnos de manera crítica y siempre con ánimo de elaboración de un discurso teórico-práctico emancipador alternativo si esta situación resulta ser «liberadora» o por el contrario, deja fuera del juego de la ciudadanía al colectivo de las mujeres. Y digo esto porque un Estado que obliga a una parte de su ciudadanía a tener que optar entre compatibilizar todas las tareas (tiempo para la función doméstica+tiempo para el trabajo público remunerado+tiempo para el foro) —con lo que implica de insatisfacción, frustración y depresión si es que desea desarrollar todas sus aptitudes y capacidades como ciudadana— o abandonar la posibilidad de trabajar en el ámbito público para dedicarse a «sus labores» y a «su destino natural», no puede tacharse de Estado social y democrático de Derecho, tal y como reza el artículo 1.1 de la Constitución española, pues no incorpora en su origen las condiciones necesarias para una efectiva igualdad de oportunidades. No puede hablarse de democracia

con mayúsculas cuando más de la mitad de la ciudadanía está obligada a optar frente a la otra mitad que puede realizar todas sus capacidades sin tener que hacer renunciaciones ni dejaciones. Nos encontramos, por lo tanto, con dos clases de individuos: los lastrados y los libres. No sabría si calificarlos de ciudadanos de 2.^a categoría frente a los de 1.^a, o si arriesgarme a calificar a las cosas de un modo más realista —súbditas y ciudadanos— en tanto que se trata con esta reflexión crítica de poner de manifiesto que aunque la apariencia de igualitarismo nos lleve al ámbito de la ciudadanía por excelencia, no se puede ser ciudadano o ciudadana por mucho reconocimiento formal que exista, si antes no se es sujeto. Vistas las circunstancias nos encontramos con un más-menos 50% de ciudadanos y un más-menos 50% de individuos con una subjetividad hipotecada y prestada, reflejo de una primera forma de violencia «estatal» intergéneros.

Asimismo, presupuestos «formalmente igualitarios» como la actual erradicación de toda discriminación jurídica en el ámbito laboral, la posibilidad de poder acceder y promocionarse en este ámbito sin necesidad de «ayuda» política-jurídica de acción positiva, la apertura total de las organizaciones políticas y de las instituciones del Estado a la intervención y participación de las mujeres... motiva, en mi opinión, una segunda violencia. Se trata de una violencia especialmente destructiva que camuflada tras un disfraz igualitario, generador de ilusiones ópticas emancipatorias, coloca en el banquillo de los acusados a las mujeres, y a la sociedad patriarcal en el de las víctimas. Las mujeres, según se afirma, *pueden* participar activamente en el mundo de la educación, del trabajo y de la política, y el no hacerlo o hacerlo con determinadas connotaciones, implica que *no quieren* intervenir de otro modo. Que los estudios mayoritariamente femeninos —y con mayor tasa de paro— sean Enfermería, Magisterio, Trabajo Social, Filología y Psicología alcanzando el 70%, frente a la Ingeniería en sus distintas ramas —Aeronáutica, Industrial, Telecomunicaciones, Caminos, Canales y Puertos...— en que destaca su ausencia —porcentaje inferior al 10%— forma parte del mundo de la *voluntas*. Que el colectivo de las mujeres se alce con el porcentaje del 95.5% de profesoras de Preescolar, frente al 27.3% de Profesoras Universitarias y al 3.7% de Catedráticas de Universidad, forma parte también del mundo de la voluntad y del juicio objetivo del sistema de méritos. La baja participación femenina en los puestos de representación política, la escasa presencia de las mujeres en el ejecutivo estatal y cargos de la Administración, el reducido número de afiliadas a partidos políticos se interpreta como un supuesto desinterés de las mujeres, culpabilizando a éstas y olvidando someter a estudio a la otra parte implicada: ¿existen obstáculos a la participación efectiva de las mujeres?

De este modo, se afirma que los tiempos han cambiado y que no ha lugar, por discriminatorio hacia el sexo masculino e incluso femenino³, a medidas de acción positiva y más concretamente a las descalificadas medidas de discriminación positiva o inversa.

Pero quizás la solución al enigma de la igualdad real resida en su incorrecto e insuficiente planteamiento. Una sociedad que continúe alzándose sobre la adjudicación preasignada y jerarquizada de papeles sociales a hombres y mujeres, esto es, sobre la subordinación estructural de un género, no podrá liberarse realmente, sino todo lo contrario, de las distintas formas de violencia contra las mujeres. La Violencia de Género incluye todas aquellas agresiones sufridas por las mujeres como consecuencia de los condicionamientos socioculturales que actúan sobre los géneros masculino y femenino, y que se manifiestan en cada uno de los ámbitos de relación de la persona. Asimismo, y si en sentido genérico, se entiende por violencia la fuerza que limita o anula el libre ejercicio de la voluntad, limitando la capacidad de realización del ser humano, habrá que plantearse de manera crítica y reflexiva, enfocando al colectivo de las mujeres, si se ejerce violencia de género en nuestros días o si por el contrario, nos encontramos en la etapa de superación de toda desigualdad formal y real de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Y esto es así, porque ella misma se erige sobre la propia violencia ejercida a la mitad de la ciudadanía, retroalimentándola. No nos olvidemos, retomando las palabras de J. Astelarra, que «el sistema de género que impone el predominio de los hombres sobre las mujeres y les otorga más privilegios, es una organización social estructurada sobre el poder sexual. Se convierte, así, en una forma de expresión política, si ésta se entiende no sólo como una actividad, sino como el ejercicio del poder. Sólo es posible la existencia de la sociedad patriarcal y de la dominación masculina, porque en su base hay una compleja red de relaciones de poder»⁴.

No basta —para erradicar la subordinación estructural— con analizar las posibles discriminaciones o diferencias de trato en el escalón de

³ Recientemente se ha aprobado en el Parlamento Balear la medida de representación paritaria de hombres y mujeres en las elecciones autonómicas. El no más de 60% ni menos del 40% ha sido criticado por algunas fuerzas políticas conservadoras por entenderlo discriminatorio hacia los hombres y especialmente hacia las mujeres. Idéntica propuesta se debatirá próximamente en el Parlamento de Castilla la Mancha y en el Parlamento Andaluz.

⁴ Vid. Astelarra, Judith (1990), «Las mujeres y la política», en Astelarra, Judith (comp.), *Participación política de las mujeres*, Colección «Monografías», n.º 109, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CSIC) y Siglo XXI de España Editores, p. 12.

la ciudadanía, sino que, entiendo, se demanda imperiosamente la revisión de los distintos procesos de socialización diferencial que conforman el primer escalón de la subjetividad. Denunciar la adjudicación de papeles y esferas sociales de los niños y las niñas en los cuentos, en los libros de texto, en la publicidad..., denunciar el recelo empresarial en la contratación de mujeres por causa de la «maternidad» y el mantenimiento de criterios meritocráticos patriarcales de exclusión para la selección y promoción laboral del personal trabajador (antigüedad, disponibilidad espacial y temporal...), denunciar la ausencia de mujeres en cargos políticos o institucionales puede ser un primer paso. Pero ello requiere, a su vez, partir de otro axioma. Si *no se es*, si *no se existe*, si *no se está*, no se puede participar. No se puede participar de la ciudadanía, si antes no se es sujeto, un sujeto libre y autónomo que decida, después, su intervención en los valores sociales y políticos que regirán el modelo social por él elegido.

La urgente revisión del modelo de subjetividad lastrado

Esta conclusión dibuja uno de los frentes —quizás el más importante por escurridizo— que tendremos que combatir si es que pretendemos arribar a la igualdad real que no sólo formal. *Hay que trabajar la subjetividad*, los modelos simbólicos. «(F)rente a las arraigadas concepciones sobre el carácter biológico, corporal, de las diferencias que se observan entre los sexos, la tendencia actual de las investigaciones subraya el papel capital que cumplen las concepciones imperantes sobre qué significa ser mujer y ser hombre en la creación de esas diferencias. Las chicas y los chicos no nacen tan diferentes, pero llegado el momento de la vida piensan y sienten de forma diferente; más adelante, se quejan de forma diferente: unas se deprimen y otros se alcoholizan»⁵. Y «no es la ley, —como indicaba J. S. Mill hace más de un siglo— sino la educación y la costumbre, lo que produce la diferencia»⁶. Ello exige tener que romper con

⁵ Vid. Dio Bleichmar, Emilce (1999), *La depresión en la mujer*, Temas de Hoy, Madrid: Colección Vivir Mejor, p. 56-57.

⁶ Mill, John Stuart (1832), *Primeros ensayos sobre el matrimonio y el divorcio*, en Mill, John Stuart, y Taylor Mill, Harriet (1973), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Barcelona: editorial Península, p. 95, estudio introductorio de Alice Rossi. Existe otra versión más reciente, con el mismo título, en la editorial Cátedra, Colección Feminismos, Madrid, 2001, que se acompaña de un estudio introductorio muy riguroso de Neus Campillo.

la tradicional, que no por ello desfasada, ecuación Mujer=Esposa y Madre —ahora también trabajadora pública reconocida y asistente social (la ética del cuidado)— y detectarla en los distintos canales de socialización diferencial. Nos referimos a *un modelo de mujer lastrado, hipotecado y dependiente de*. Una mujer que necesita de la dependencia de los demás para ser. Una mujer que, incluso, *depende de esta dependencia de los demás*⁷ y que en el momento en que se siente que no es requerida ni necesitada, cae en el vacío más profundo por entender que ya no sirve para nada, que en definitiva, ya no existe, *que no es*. Para Dio Bleichmar, «esta identidad del yo-en relación —es decir, que sólo se adquiere el sentimiento de identidad en la medida en que se establece un vínculo— supone un problema de primera magnitud y una fuente de permanentes conflictos para las mujeres, con características diferenciales respecto a los hombres»⁸. Frente a ello, al hombre se le presupone que *es*; y al educarlo en el *tener-hacer* se completa un modelo político competente. La mujer nunca será, o nunca será lo suficiente, y al no estar instruida para el tener-hacer, nunca estará preparada para actuar activamente en el mundo público. Todo ello impulsa a la mujer a caer en un círculo vicioso que la obliga a funcionar conforme a los cánones establecidos: hacer lo que la sociedad, lo que los demás quieren que haga⁹. Y aquí radica el peligro. Pero a su vez, hoy tanto como ayer, la mujer educada básicamente en el ser —característica de lo privado— se enfrenta a un mundo que —paradójicamente— requiere y valora el hacer y el tener —características de lo público— y propia de la educación del hombre¹⁰. De hecho, para las mujeres, por tanto, (re)incorporarse al mundo laboral no supone sólo buscar un empleo, sino que supone un doble reto, es decir, hacer dos cosas para las que no ha sido preparada: realizar una transición, e incorporarse en un mundo para el que no siempre se halla bien posicionada¹¹.

⁷ Gil Ruiz, Juana María (1996), *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Instituto Andaluz de la Mujer, p. 256.

⁸ Dio Bleichmar, Emilce (1999), *La depresión en la mujer*, *opus cit.*, p. 78-79.

⁹ Algunas de estas reflexiones, centradas en la problemática actual de anorexia y bulimia que aqueja, especialmente, a mujeres jóvenes, la hallamos en Gil Ruiz, María del Rocío et al. (2002), «Los trastornos de la conducta alimentaria en las mujeres y su influencia sobre la salud reproductiva», *Inv. Clínica*, vol. V, n.º 4, p. 337-342.

¹⁰ Gil Ruiz, Juana María (1996), *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*, *opus cit.*, p. 256.

¹¹ Poal Marcet, Glòria (1993), *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*, *opus cit.*, p. 216.

Todo ello nos hace reflexionar sobre los rasgos que se conforman en la socialización diferencial de los sexos y en cómo son valorados socialmente. Sabemos que se prepara a hombres y a mujeres desde la cuna. Al hombre le corresponde el mundo público; el punto de mira es el futuro; se fomenta la intrepidez la innovación. A la mujer, por el contrario, le corresponde la esfera doméstica y se la educa para que desee permanecer en él; el punto de mira es el pasado y el presente; y se fomenta la rutina, la conservación, la repetición. No es éste el momento para detenerme en una reflexión sobre la socialización diferencial, —aspecto que trataremos a continuación— pero creo que sí debo hacer mención a dos aspectos que me parecen especialmente peligrosos y que siguen amenazando el proceso de conformación de la subjetividad de los individuos: que socialmente se infravalore a uno de ellos (al ámbito privado-doméstico), y que se eduque a cada sexo para desarrollarse en uno sólo de los ámbitos. Ambos aspectos, curiosamente, ya fueron señalados hace dos siglos por Harriet Taylor Mill quien denunciaba la división de dos esferas —la privada-doméstica y la pública— con la que se justificaba la desigualdad sexual afirmando categóricamente que «La esfera adecuada de todos los seres humanos es la mayor y más elevada que sean capaces de alcanzar. Cuál sea ésta no puede averiguarse sin una completa libertad de elección». Asimismo, afirmaba que «interferir de antemano mediante un límite arbitrario y declarar que sean cuales fueren el genio, talento, energía o fuerza mental de un individuo de determinado sexo o clase, no ejercerá esas facultades o únicamente las ejercerá en unos pocos de los muchos modos en los que se permite a otros utilizar las suyas no es sólo una injusticia para el individuo y un detrimento para la sociedad, que pierde algo que no le sobra, sino también el modo más eficaz de establecer que en el sexo o clase así encadenados no existan las cualidades que no se permite ejercitar»¹². Ya entonces, la autora se alarma

¹² En este sentido, se separa de J.S. Mill y de su ficción doméstica. Para una información más completa al respecto, véase Gil Ruiz, Juana María (2003), *El pensamiento de los Mill en los ensayos sobre la igualdad sexual*, Granada: editorial Comares, (en prensa), en donde se analiza las diferencias y similitudes de pensamiento en la lucha por la igualdad de Harriet Taylor Mill y John Stuart Mill. Vid. Taylor Mill, Harriet (1851), *La concesión del derecho de voto a las mujeres*, en Mill, John Stuart y Taylor Mill, Harriet (2001), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Madrid: editorial Cátedra, Colección Femenismos, p. 126-127.

Hemos preferido utilizar aquí la versión aportada por la editorial Cátedra, por entender que la traducción de dicho texto es más clara. De cualquier modo, podrá encontrarse dicho párrafo en la p. 127 de la editorial Península.

y denuncia los peligros de una educación diferencial de asignación de roles que incapacitaría a los seres humanos para ciertas funciones que era lo que se pretendía desde las concepciones que defendían que cada sexo ocupara un ámbito: moldear a los individuos según los patrones predesignados, según sexo. A la mujer le corresponderá *el ser*, y *el hogar* como esfera de acción y lugar de pertenencia frente *al hacer* y *al mundo*, aspectos sólo anejos al papel que al hombre le toca desempeñar¹³. El statu quo no parece haber variado en el siglo XXI.

Por lo tanto, para que cada mujer sea aquella persona que realmente quiere ser, se requiere urgentemente extinguir la jerarquía generada por el sistema patriarcal, así como los patrones establecidos que marcan la vida de los individuos. Este cambio tan trascendental y arriesgado sólo se puede afrontar desde uno de los pilares básicos de nuestra sociedad, la educación. Educar en igualdad en el respeto a las diferencias, nos acercará a un mundo sin obstáculos ni barreras que dificulten la igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres, ni el acceso y reparto del poder. Porque, como indica Dio Bleichmar, «la masculinidad y el poder han nacido amigos, entendiendo por poder el *poder poder*, (...) es decir, ser capaz y estar autorizado. Los hombres, por el solo hecho de pertenecer al género masculino, se sienten legitimados para poder hablar, votar, gobernar, pelear, saber de todo o no saber si “ese” hijo es hijo propio (...) la historia es muy otra para las mujeres. Cuando nos topamos con alguna figura que ha pasado a la posteridad, indefectiblemente será en su condición de madre —empezando por la madre del hijo de Dios—, de virgen o su consabida contrapartida, o por su radiante *belleza*. (...) El

¹³ El Opúsculo de Maréchal aclara poéticamente el lugar y la misión que le corresponden al hombre y a la mujer

«El águila altiva trae el trueno;
En los cielos tiene su morada.
La paloma roza la tierra,
Y no está hecha más que para el amor».

Nos referimos a la obra de Sylvain Maréchal, demócrata radical, revolucionario y anti-clerical, titulada *Proyecto de una ley que prohíba aprender a leer a las mujeres*. Se trata de un proyecto de ley ficticio aun cuando posee una formulación exacta a cualquier proposición de ley. Se publicó en París, en las ediciones Massé, en 1801 bajo las iniciales S** M**. Aun cuando un título así pueda sugerir que se trata de una mera «provocación inocua», sin embargo, el hecho de que posteriormente se reeditara en 1841 en Lille y en 1843 por Gustave Sandré, alias Adolphe Ricard, quien había editado diversas obras sobre mujeres, nos hace tomarnos muy en serio «la inicuidad» del articulado de dicho opúsculo.

poder no es nada “femenino”, espanta a los hombres, y las mujeres frente al riesgo que eso supone han preferido renunciar a toda ambición personal, a ni siquiera proponérsela. (...) De modo que las mujeres encuentran dificultades y no les es tan fácil sentirse potenciadas en su identidad femenina. Cuando acceden a posiciones de poder, en lugar de incrementar su autoestima resulta que se sienten perseguidas, atormentadas, rechazadas»¹⁴.

Pues bien, la tarea de detección y desidentificación del modelo de mujer lastrado exige asimismo combatir dos enemigos bastante escurridizos que participan de la retroalimentación del modelo de subjetividad hipotecado: el interno y el externo. *El enemigo interno* exige un trabajo de introspección de las mujeres, desidentificando para luego identificar lo que es ser mujeres —sin caer en esencialismos peligrosos—, siendo conscientes del enorme poder que poseen en la determinación de subjetividades ajenas —hijas, hijos, maridos— y revalorizando lo que hasta ahora ha sido invisibilizado, ignorado, rechazado y excluido. Me refiero a recuperar la esfera de la domesticidad, esfera olvidada por la Modernidad. Me refiero a reconocer, por fin, el trabajo —porque es trabajo— realizado dentro del hogar. Y también, entiendo fundamental, el reconocimiento y la valoración de la maternidad como valor social.

El enemigo externo exige acciones colectivas, trabajos de trincherera ya sean en el ámbito jurídico o/e institucional, que utilizando el conocido principio antidiscriminatorio estén alerta ante cualquier práctica indiscriminada a favor del varón frente a la mujer, o con el novísimo *principio antesubordinación* condenen aquéllas que tienen el efecto inevitable de crear o perpetuar —en la sociedad— una posición subordinada estructural para ciertos grupos desaventajados. En este sentido, hay que estar *alerta ante cualquier atisbo socializador*. Este último aspecto, pese a haberlo nombrado en último lugar no deja de urgir si es que deseamos realmente un desarrollo libre de la ciudadanía. Las barreras impuestas externamente, y que ejercen violencia, —represión de libertades, obstáculos en el acceso de las mujeres al Poder...— son aceptadas y acatadas, esto es, son eficaces, gracias a la inducción en la mujer de barreras internas —autolimitación, dependencia, autonegación, autorrenuncia...—¹⁵. Una vez conseguida esta inducción de limitaciones personales y esta

¹⁴ Dio Bleichmar, Emilce (1999), *La depresión en la mujer*, opus cit., p. 86-87.

¹⁵ Poal Marcet, Glòria (1993), *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*, opus cit., p. 150.

aceptación de limitaciones sociales, el Estado —tal y como en su día refirió Einsenstein¹⁶— sólo supervisará la forma en que la ley enlaza la ideología del patriarcado con su práctica y con las necesidades de la totalidad. Es en este sentido que el Estado y el Derecho resultan ser grandes maltratadores.

Ahora, en pleno siglo XXI, quizás sea el momento de analizar si los tiempos han cambiado o si por el contrario, en el ámbito de la subjetividad el *statu quo* sigue inmutable, impenetrable, caduco.

Las vías de socialización y su esfera de influencia

Hoy, tanto como ayer, sabemos que la educación permite, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad sean éstos por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social y se concibe ésta como elemento decisivo para la superación de los estereotipos sociales asimilados a la diferenciación por sexos, empezando —nos sugiere la LOGSE— por la construcción y uso del lenguaje¹⁷. Y es que, aunque ciertamente hayan existido avances en la igualdad de oportunidades, en el aumento de libertades de las mujeres y en la situación en general de éstas, la totalidad de los agentes socializadores importantes continúan transmitiendo mensajes que relegan a la mujer a un segundo plano y que son claramente discriminatorios para éstas. No podríamos señalar cuál de éstos —familia, ámbito académico, religión, lenguaje, medios de comunicación— incide más en las personas —tanto en hombres como en mujeres— ayudándolas a interiorizar el papel asignado. El área de influencia es bien diferente: la vertiente afectiva (familia); la espiritual (religión); la vertiente cognitiva (lenguaje, ámbito académico) o la social (medios de comunicación). Sin embargo, todos coinciden en la sutileza con la que los mensajes son emitidos, y en cómo se traspasan de generación en generación, perpetuando su existencia. A la mujer le corresponde el hogar, al hombre, el mundo. Si se transmite un modelo de mujer «lastrado» será imposible el desarrollo de una ciudadanía completa, y por lo tanto el

¹⁶ Einsenstein, Zillah (1979), «El Estado, la familia patriarcal y las madres que trabajan», *Teoría*, 1.

¹⁷ Vid. Preámbulo y Título Preliminar de la *Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre*, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, n.º 238, de 4 de octubre de 1990.

paradigma de la igualdad estará condenado a residir en el mundo de las quimeras y de los imposibles, pese a los formalismos jurídicos. Para poder mitigar esta situación que se retroalimenta y se eterniza sería necesaria «una mentalidad muy flexible, altamente crítica y autocrítica, y un estado de alerta permanente» que permitiera detectar los efectos de esta socialización recibida y exterminar el modelo de subjetividad lastrado, sin olvidar otros cambios a nivel macrosocial. Hablamos de una socialización crítica que el cientificismo reinante en las estructuras educativas hace difícil y problemática.

Llegado este punto, creo que es el momento de analizar el modelo simbólico gestado y transmitido por los distintos agentes socializadores y reconocer su enorme responsabilidad en el proceso de conformación de un ser humano completo, de un sujeto que pueda participar de la ciudadanía y ser tratado con igual consideración y respeto.

1. La vertiente social: los medios de comunicación

La idea de «fomentar en los medios de comunicación una imagen de las mujeres no discriminatoria ni estereotipada» ha sido uno de los objetivos¹⁸ presentes en todos los planes para la igualdad de oportunidades de las mujeres en España, consciente tal vez del mantenimiento de estereotipos sexistas a través de los *mass media* —especialmente en lo que a publicidad se refiere— y a la urgente necesidad de difundir una imagen de las mujeres ajustada a la realidad. Esto pone de manifiesto el alcance y la importancia que los modelos simbólicos poseen en las formaciones de identidades personales y sociales.

Sin embargo, un vistazo rápido al mundo de la publicidad nos sigue poniendo de manifiesto el fracaso de los supuestos esfuerzos institucionales por paliar esta socialización diferencial social. En los spots, el modelo de varón recoge los valores de autoridad y aventura; frente al de la mujer, que sigue representando la belleza y la seducción. Los anuncios dirigidos a niños y niñas nos ofrecen una imagen bastante real de la situación que sigue relegando a la mujer a papeles secundarios, y lo que es peor, reduciéndola, en ocasiones, a objeto. El marco continúa

¹⁸ El II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1993-1995) lo recoge, tras la evaluación del I Plan, en capítulo aparte y con un tratamiento específico, y ya no como simple objetivo.

siendo «la casita»; las tareas, las domésticas; la función, la maternidad; y la presencia, la más dulcemente femenina. Frente a los eternos anuncios de muñecas, con los más completos accesorios —cocina, hogar, belleza—, prorrumpen en la publicidad las videoconsolas, ordenadores, juegos de ingenio, dirigidos a un público infantil —los niños— inquieto y presto a aventurarse en el abismo de la tecnología. El mundo del ser (en relación a los demás) y del tener-hacer asoma en el proceso de asignación de identidades a niñas y niños respectivamente.

Tras este panorama, y siendo conscientes de que los individuos conforman su personalidad en los tres primeros años de vida, no debería extrañarnos que en edad universitaria, y según datos estadísticos referidos al comienzo de mi exposición, las alumnas se inclinen por estudiar Humanidades, enfermería, magisterio... (70%) —ámbitos donde la tasa de paro se incrementa paulatinamente—, frente a los estudios técnicos superiores donde los varones destacan frente al escaso 10% femenino.

Pero si el simbolismo de la imagen nace, crece y se reproduce día tras día en los medios de comunicación, el sonido, a su vez, esconde tras de sí categorías jerarquizadas según género. Repárese en la voz del anunciante, abrumadoramente masculina; o incluso en anuncios con voz mixta, en donde la última palabra incorpora el tono varonil. Los estudios de marketing no se equivocan al inclinarse por una voz masculina frente a la femenina, en lo que a reconocimiento de autoridad y confianza se refiere. Que de 192 anuncios analizados¹⁹, y descartados los que incorporan un sonido neutro (8%) —música, voz blanca, sonido computerizado—, un 67% de éstos estén protagonizados exclusivamente por una voz de hombre, frente al ridículo 8% protagonizado en exclusividad por una voz de mujer, no es fruto del azar ni de los caprichos de los creativos publicistas. En los estudios de mercado, todo está decidido estratégicamente y ello implica reconocer que si la voz femenina brilla casi por su ausencia en los spots publicitarios es, probablemente, porque ésta no vende. Incluso en los anuncios con voz mixta, el porcentaje de aquellos cuya última palabra proviene de un varón supera —con un 8% frente a un 6%— a aquellos que decidan finalizar con voz de mujer.

Se reclama, pues, un estado de alerta y reacción ante cualquier atisbo sexista, y una lucha sin cuartel en la búsqueda de una identidad femenina sin tópicos, flexible, rica y abierta.

¹⁹ Poal Marcet, Glòria (1993), *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psico-sociales de la relación mujer-mundo laboral*, opus cit., p. 126.

2. *La vertiente cognitiva: el lenguaje y el ámbito académico*

Si ayer se prohibía jurídicamente el acceso de la mujer a la educación, al mundo laboral y a la política, la era constitucionalista ha incorporado la necesidad de revisar y adoptar medidas legislativas que incorporen el valor «igualdad» a tenor del principio de no discriminación por razón de sexo. Ahora la mujer tiene derecho subjetivo a una educación completa e igualitaria, y al acceso a cualquier ámbito del mercado laboral.

Sin embargo, y a pesar de haber incorporado a las mujeres a casi todos los escalones del proceso de formación, los poderes públicos reconocen que «la escuela sigue reproduciendo actitudes y modelos sociales más acordes con patrones tradicionales que con las exigencias de una sociedad moderna»²⁰. De hecho, nuestra escuela, que se presenta como una oferta neutral e igualitaria, ejerce una socialización por sexos y reproduce, legítima y perpetúa una cultura androcéntrica que distorsiona la imagen del mundo y de las propias mujeres. Las discriminaciones que se producen en el ámbito escolar son diferentes según niveles educativos y a medida que aumenta la asimilación del modelo cultural nuestra mayor formación/deformación nos dificulta la crítica y los mecanismos de discriminación se sofistican²¹. Por esta razón, los instrumentos políticos para la Igualdad siguen insistiendo, básicamente, en cinco objetivos fundamentales que se suceden en los distintos Planes en relación a educación y cultura; a saber: 1) combatir los estereotipos sexistas en el material didáctico y en los currícula; 2) fomentar el cambio de actitudes en el profesorado a través de la sensibilización y de la formación inicial y continua; 3) garantizar la igualdad de oportunidades para las chicas y los chicos en el acceso a todas las formas de enseñanza y a todos los tipos de formación, con el fin de hacer posible que todas las personas desarrollen plenamente sus aptitudes; 4) adecuar la educación permanente a las necesidades específicas de las mujeres; y 5) fomentar en los medios de comunicación una imagen de las mujeres no discriminatoria ni estereotipada.

²⁰ Se trata de un mensaje insistente en todos los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres.

²¹ Ballarín, Pilar, «Violencia sexista en nuestro sistema educativo» (1994), en A. Fernández Edtr., *Educando para la Paz: Nuevas propuestas*, Granada: Colección Eirene, Seminario de Estudios sobre la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, p. 116-117.

Por ello, y siguiendo con nuestro ánimo de analizar y valorar si la igualdad de oportunidades entre géneros aparece en nuestros días como una realidad, o si por el contrario sigue formando parte de discursos vacíos «igualitarios» y fantasmagóricos, entendemos —en la línea de la Recomendación europea de 25 de mayo de 1990— que no puede hablarse de calidad de enseñanza sin incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre sexos en los tres aspectos fundamentales del proceso educativo: orientación escolar y profesional, inspección y evaluación. De ello son también conscientes los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres afirmando que «todos los mecanismos de evaluación del sistema deben incorporar este concepto como indicador que exprese, del modo más objetivo posible, si se han producido avances en este proceso o si es necesario reorientar las políticas educativas para conseguir este fin»²². Ésta va a ser nuestra misión en este epígrafe deteniéndonos en el examen de la imagen de hombre y mujer proyectada en los libros de texto, y en las constantes que se reiteran, aún en nuestros días, en éstos y en los cuentos ilustrados dirigidos a nuestros menores.

Pues bien, la desequilibrada presencia masculino/femenino incorpora de por sí toda la carga del mensaje sexista. La abundancia de figuras masculinas frente a las escasas y secundarias figuras femeninas; los estereotipados oficios femeninos; la progresiva desaparición del modelo femenino conforme se avanza en la edad del alumnado, son algunas de las constantes detectadas en los manuales y cuentos. Y ello resulta especialmente grave si tenemos en cuenta que los primeros años infantiles conforman la personalidad de los sujetos del mañana, y por lo tanto, condicionará el desenvolvimiento de la ciudadanía del futuro. «Creemos —como pondremos de manifiesto con ejemplos actuales— que en estos textos los niños reconocerán que ellos constituyen lo nombrado y reconocido socialmente, por lo que desarrollarán sentimientos de seguridad, autoestima, etc..., mientras que la incorporación de lo femenino en momentos puntuales establece relaciones subordinadas y configura categorías inferiores, desarrollando en las niñas sentimientos de inseguridad, ausencia, etc.»²³

²² II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1993-1995), Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, actuación 2.4.3. «Introducir el principio de igualdad de oportunidades en la evaluación del sistema educativo como uno de los indicadores de la calidad de enseñanza», p. 46-47.

²³ Coordinadora Andaluza de Organizaciones Feministas (1993), «Análisis coeducativo de libros de texto de educación primaria (I)», en *Menos Lobos*, n.º 11, diciembre 1993, p. 22.

Una hojeada por los libros de texto de los cursos de primero y segundo de primaria de la editorial S.M. y de la editorial Bruño confirman nuestras pesquisas: predominio de la presencia masculina, fugaces apariciones femeninas, oficios estereotipados... De este modo, y aunque en los libros de la editorial S.M. aparezcan un niño y una niña como personajes principales, aun cuando por sus nombres —Lío y Pepo— no podamos reconocer a la del sexo femenino; el resto de las historias paralelas se encuentran protagonizadas por figuras masculinas, hallándose en el texto del primer trimestre del 2.º curso tan sólo una historia protagonizada por una niña, aunque invisibilizada en el título «Vicente el diente»; al igual que en el segundo trimestre en la historieta titulada «Doña Casimira Ivés que todo lo hace al revés», donde su exclusiva presencia plantea tintes de torpeza. Por consiguiente, no sólo la presencia femenina resulta esporádica, sino que además cuando lo hace, lo hace incorporando valoraciones negativas o peyorativas.

En lo que a la editorial Bruño se refiere, citaremos dos ejemplos bastante ilustrativos. El primero de ellos atiende al 2.º libro de Pasarela donde tan sólo aparecen 4 mujeres desempeñando algún oficio —una actriz, una azafata, una carterera y una médica— frente a 41 hombres, profesionales de un basto abanico laboral. El segundo de los ejemplos se refiere al libro de texto Micho, muy utilizado en las escuelas andaluzas, y en donde la mamá gatita que se presenta desde el comienzo con un delantal, termina el texto con el mismo. Y ello mismo se repite en los cuentos infantiles. Éstas son las características detectadas en buena parte de los libros:

1. Ausencia de mujeres, sobre todo representando papeles protagonistas.
2. La presencia de mujeres suele justificarse como acompañante de la figura principal, la masculina. (Ej. Médico/enfermera; Jefe/ secretaria...)
3. Las mujeres adultas identificadas en los libros son madres y ninguna es descrita o representada teniendo otras actividades que no sean domésticas.
4. No se ven y no se oye hablar de mujeres que ejerzan oficios o profesiones varias: agricultoras, obreras, artesanas, ejecutivas, abogadas, arquitectas, médicas, científicas, ingenieras, jefas de empresa, políticas, escritoras, cineastas, pintoras...
5. Las mujeres no conducen autobuses, taxis, ni aviones.
6. Si en alguna ocasión se las encuentra vendiendo algún producto, se trata de alimentos, flores, ropas o juguetes.

7. Frente a la pobreza de funciones reservadas a las mujeres, los hombres adultos disfrutaban en los libros de toda una amplia gama de funciones y oficios: comerciantes, piratas, ladrones, relojeros, científicos...

Y es que sorprende que en el mundo de los cuentos, donde todo está permitido, donde la imaginación vuela hasta límites insospechados, los autores, ilustradores, editores..., sean incapaces de situar en contextos más o menos extravagantes a hombres y mujeres distintos del patrón diseñado por la más rancia sociedad patriarcal. Se evita a la mujer carpintera, capitana de barco, piloto de avión, e incluso resulta —para los cuentos— «inimaginable» un país gobernado por una primera ministra, presidenta o reina. Sorprende aún más que en traducciones de cuentos famosos, se alteren los finales pensando en alguno más creíble por subordinador y jerarquizante. Y aquí también se detecta sexismo y desigualdad. Este es el caso del cuento titulado «Rubí» de Hiawyn Oram y Tony Ross traducido y publicado en distintos países europeos (Andersen Press, Gran Bretaña; Editions du Seuil, Francia; Timun Mas, España), que, curiosamente, apuesta por una niña «rebelde», simpática y «moderna», presta a no dejarse llevar por los patrones preestablecidos. Decidida a romper con los propósitos conservadores de su madre tradicional quien espera casarla, textualmente, «con un príncipe que la envuelva en algodones y sólo la saque para asistir a brillantes banquetes» decide emprender peligrosas aventuras —con su amigo Harvey— para dejar de ser «preciosa» y erigirse como imprudente. Tras conseguir su propósito, no sin visitar el hospital «con dos piernas rotas y diez dedos hechos trizas», y tras rechazar una última propuesta matrimonial por parte de su amigo y confidente Harvey, la protagonista apuesta por una opción profesional clara: —¡Y seré primera ministra!— dice en la versión francesa; —¡Y seré bombero! dice en la española.

Si los libros son (o debieran ser) instrumentos fácticos de cambio social, el hecho de exponer la situación real de la mujer y de la niña de forma meramente descriptiva, sin criticarla ni interpedarla, implica coparticipar y devenir cómplice en el proceso de conformación de subjetividades hipotecadas. Y creemos que es preciso que los responsables de la educación conozcan lo importante que resulta para el porvenir de las niñas y de los niños, de los sujetos, de las ciudadanas y ciudadanos del mañana, que se reconozcan en personajes positivos y que dejen de identificar a las mujeres —a las niñas— con la ignorancia, la frivolidad, la malignidad y la tontería.

Probablemente por ésta, entre otras razones, el profesorado continúa haciendo referencia al poco interés de los chicos por las labores, por ejemplo, y, en conjunto, a la falta de homogeneidad en los comportamientos de ambos grupos en relación a los distintos tipos de actividades normales que en general mantienen una fuerte connotación masculina.

Sin embargo, los cambios que se vienen experimentando en la realidad social española reclaman un giro en la instrucción de ambos sexos, demandando una educación integral de todas las personas. Esto es, no se trata sólo de fomentar el interés de las niñas por las nuevas tecnologías —tarea bastante quimérica si se continúa con los cuentos de hadas y niñas que sueñan y juegan a ser exclusivamente madres y esposas—, sino también a promocionar y desarrollar en los niños conocimientos, habilidades y destrezas relativas a la salud, al cuidado y atención de las personas, y en general, todas aquellas vinculadas al papel tradicional de las mujeres.

Pero si el sexismo se detecta abiertamente en los libros de texto y en los cuentos, éste no se halla en menor medida en la esfera lingüística. De hecho, tal y como lo destacaba Victoria Sau en su *Diccionario ideológico feminista*²⁴, el sexismo abarca todos los ámbitos de la vida y de las relaciones humanas, constituyendo el lenguaje, sin duda, un buen ejemplo. Para las mujeres, el lenguaje representa el lugar de una exclusión, de una negación. «El orden patriarcal ha marcado profundamente la forma lingüística delimitando y circunscribiendo las formas de la nominación. La diferencia sexual se reduce a una eliminación, a un residuo negativo, que la estructura simbólica del lenguaje refleja y reproduce»²⁵. Ello se observa con sólo analizar el lenguaje y las formas de interpelación para la mujer²⁶, siempre definidas en su relación con los hombres. Se incurre en sexismo lingüístico pues, cuando el mensaje resulta discriminatorio contra las mujeres (en este caso) en determina-

²⁴ Sau, Victoria (1989), *Diccionario ideológico feminista*, Barcelona: Icaria.

²⁵ Violi, Patricia (1991), *El infinito singular*, Madrid: Colección Feminismos, Ediciones Cátedra, p. 73.

²⁶ Resulta evidente la relación que une Poder con derecho a nombrar. La mujer que pasa del estado civil de soltera al de casada cambia «su nombre del padre», por «su nuevo nombre del marido». En inglés y en francés podemos referirnos a una señora casada interpeándola por el nombre completo del marido, nombre propio y apellidos. La mujer es «señora de» siempre en función de la relación que posea con algún hombre; e incluso en el caso de no estar casada, su título será el de «señorita», y no el de «señora», frente al «señor» esté casado o no. Del mismo modo, los hijos habidos dentro del matrimonio recibirán automáticamente el apellido paterno.

das construcciones o mensajes, ya sea por el término utilizado o por la manera de construir la frase.

Pues bien, en este sentido, el lenguaje resulta ser uno de los agentes socializadores más importantes, erigiéndose en transmisor incansable de mensajes sutiles, «inconscientes», interiorizados sin posibilidad de crítica. Refleja la existencia de dos géneros e invisibiliza a uno de ellos, el femenino, incluyéndolo en el genérico masculino (él/ella/ellos). A veces, incluso, la estrategia no reside en la exclusión sino en el claro distanciamiento. Un ejemplo aclarará nuestra aseveración. En Francia, la mujer que se dedica profesionalmente a ayudar en las tareas administrativas y organizativas, en definitiva, a asuntos de oficina y despacho en general, recibe el nombre de «*la secrétaire*» (secretaria). Sin embargo, si «*la secrétaire du patron*» consigue formar parte del Gobierno, ostentando un cargo político, pasará a denominarse «*Madame le secrétaire*». «La aceptación de formas femeninas es —en palabras de Benoîte Groult²⁷— inversamente proporcional al prestigio de la profesión». Y esto es así porque las palabras no son neutras ni ingenuas. El lenguaje es el espejo de una sociedad en el que se reflejan prejuicios, tabúes y deseos inconscientes.

Pero no podemos ni debemos olvidar que la lengua es una realidad en continuo cambio, en continua ebullición. Es más, recordemos que la lengua evoluciona en cada época para responder a las necesidades de la comunidad que la utiliza; y ello implica, la obligación —con la Constitución en la mano— de los Poderes Públicos²⁸ de contribuir a que el lenguaje sea un instrumento de cambio social real hacia la igualdad de oportunidades que propugna y defiende, respondiendo ante una sociedad que exige importantes niveles de igualdad fáctica inter-géneros.

3. *La vertiente afectiva y espiritual: la familia y la religión*

Pero si existen vías de conformación del ser humano especialmente escurridizas, éstas son las que afectan al mundo de las emociones y

²⁷ Groult, Benoîte (1991), «Cachez ce féminin», *Le Monde*, 11 de junio de 1991.

²⁸ Un ejemplo de la preocupación institucional por familiarizar al personal de la administración con las estrategias no sexistas que posee la lengua española y sensibilizarlo, en consecuencia, con los cambios que demanda la sociedad actual, lo hallamos en el reciente *Manual del lenguaje administrativo no sexista*, coordinado por A. Medina Guerra y publicado por la Asociación de Estudios Históricos de la Mujer de la Universidad de Málaga, en colaboración con el área de la Mujer del Ayuntamiento de Málaga, 2002.

del espíritu. Las religiones, todas, nos recuerdan aspectos de dulzura, abnegación, pureza, virginidad, entrega, sacrificio, renuncia, mortificación, irreprehensibilidad, subordinación al esposo o padre... y se recubren incluso de elementos materiales que pretenden esconder a la mujer, y reducirla a un mundo interior, aunque heterónimo, siempre, paradójicamente, al servicio y dependencia de los demás. El burka, el chador, el velo... forman parte de la «tramoya» de la representación de la subordinación estructural. No en vano, llegó a defenderse por algún que otro «pensador»²⁹ el uso del rosario, frente a la lectura, ya fuere del misal o de la Biblia, lectura que podía originar e impulsar el desarrollo del libre pensamiento y de la creación, y en consecuencia la posibilidad de interpelación de una situación de cercenación de libertad y de autonomía.

Lamentablemente, venimos asistiendo en la actualidad a la ablación, lapidación y muerte de muchas mujeres, ya sea espiritual o física; y a la indiferencia de los Estados y Gobiernos que argumentan sus «omisiones» y silencios en la defensa y protección de las «culturas» de los pueblos y en la inevitable contradicción ontológica de la identidad humana: universalidad-historicidad. Pero, nos sigue sorprendiendo que, sin embargo, la ONU intervenga ante la decisión de los talibanes —algo que también es «cultural»— de destruir iconos e imágenes de dioses, ídolos paganos según su interpretación de las enseñanzas del Corán. Si destruir los vestigios culturales de ciertas civilizaciones es grave, —patrimonio histórico y cultural de la humanidad—, cuanto más la vulneración constante de los derechos más fundamentales del ser humano. Entendemos que la protección de la dignidad de los individuos es el principio y el pilar de los derechos humanos, y éstos no pueden quedar desprotegidos por mor de demagógicos argumentos sobre culturalidad de los pueblos.

Por último, hemos de aludir a la socialización diferencial proveniente de la esfera afectiva, particularmente de la familia, y donde la mujer ocupa un lugar fundamental. De ello han sido conscientes las distintas formas de Gobierno a lo largo de la Historia y la han requerido

²⁹ Este es el caso de Sylvain Maréchal, -al que hemos aludido en una nota anterior- demócrata radical, revolucionario y anticlerical, quien pese a todo no admitía la presencia de las mujeres en ningún ámbito de la esfera pública, dejándola relegada a la esfera privada y cumpliendo las estrictas funciones de fiel-amante esposa y virtuosa madre. Autor del *Proyecto de una ley que prohíba aprender a leer a las mujeres*, publicada en las ediciones Massé, en 1801 bajo las iniciales S** M**, entendía de la conveniencia de anular y controlar la mente de las mujeres, e invitaba —pese a su rechazo a la Iglesia- a rezar el rosario y no a la lectura de libros religiosos.

para hacer viable la «reconversión» e influir directamente en su entorno. Incluso, las mujeres, eje vertebrador de la familia, tan menospreciadas por los fascismos, resultaron piezas fundamentales para el mantenimiento y permanencia del nuevo orden. No debe olvidarse que son las mujeres la base que permite la articulación y construcción de la individualidad masculina y también de la femenina. Y aquí, entiendo, radica el peligro pero también la clave. Esto es, y haciendo mías las palabras de Poal Marcet- «La socialización diferencial, pues, al convertirse a la mujer en objeto de la discriminación la transforma en sujeto de ésta, es decir, la convierte en agente que contribuye a perpetuar dicha discriminación tanto contra sí misma como contra las generaciones venideras. Ésta es la razón por la que es tan difícil el cambio hacia una mayor igualdad, pero es también la razón por la que las mujeres podemos (y debemos) ser los agentes del cambio. En nuestras manos está».

Por lo tanto, el quid de la cuestión radica en la identidad personal de la mujer, sinónimo de madre y esposa, y viva, por consiguiente, en cuanto a referentes extraños. El discurso patriarcal la ha relegado al hogar, disfrazando las razones de afectividad y sentimientos; y por amor, la realidad no se analiza, sino que se asimila y reproduce. La mujer será mujer en relación al baremo de esposo e hijos, y lo auténticamente pernicioso reside en que la propia mujer incorporará en sí misma tales criterios de evaluación para colocar y colocarse en el ranking femenino.

Esta actitud de alerta ante cualquier atisbo socializador discriminatorio nos permitiría romper con una realidad desigual ya anunciada por las estadísticas referidas al precoz adoctrinamiento de las adolescentes en las tareas domésticas y la consecuente escasez de tiempo frente a sus compañeros varones. El 48% de las chicas en edad comprendida entre 14 y 18 años ya participa en las faenas de la casa, aumentando este porcentaje hasta un 97% en el intervalo de 45 a 54 años. Sólo un 8% de los chicos de 14 a 18 años participa de ellas, pudiendo afirmar, en consecuencia, que en la adolescencia la participación femenina en las tareas de la casa sextuplica la masculina. Si a ellos le añadimos el escalofriante dato referente a la evolución del comportamiento masculino, que aumenta hasta un 14% su participación en edades comprendidas entre 25 y 34 años, para decrecer luego y sólo atisbar una ligera subida al final de la vida, afirmaremos que las diferencias no sólo son significativas entre los adolescentes por razón de sexo, sino que aumentan considerablemente con la edad, hallándose las mayores diferencias entre los padres y madres de dichos adolescentes.

Es cierto que la familia no es quien construye la feminidad y la masculinidad; pero sí es en la estructura familiar en la que el niño y la niña interiorizan los elementos básicos para la construcción de su identidad³⁰. Por esta razón, el conocimiento de los procesos de aprendizaje y socialización de los niños y niñas en el seno de la familia revierte un especial interés, desentrañando los mecanismos de asignación de papeles y vaciándolos de prejuicios y valores equivocados.

Algunas propuestas

La conclusión valorativa, en un intento por conectar la realidad sociológica desigual inter-sexos existente, con el complejo proceso de socialización diferencial de los individuos analizado, es que la única manera de arribar a una verdadera ciudadanía democrática de las mujeres pasa indefectiblemente por la conformación de seres humanos libres, autónomos e independientes en su identidad. Y este trabajo previo de desidentificación de una subjetividad predesignada, hipotecada y lastrada y de posterior búsqueda y construcción de una subjetividad libre y completa, corresponde, en buena medida, a las mujeres. Se trata de una tarea que requiere de continuos buceos introspectivos pero también del trabajo coordinado aunque independiente de los distintos frentes de mujeres: desde las instituciones y agentes sociales; desde el feminismo sectorial-académico; desde el movimiento de mujeres. Estos esfuerzos por modificar los modelos simbólicos crecerían paralelos, entiendo, al modelo social que se quiere construir más amplio, abierto y flexible, presto a abarcar los pluralismos, sin caer en la tentación de homogeneizarlos.

Investir de un nuevo contenido la función reproductiva, propia de mujeres, así como la doméstica y socializadora puede ser hoy una gran arma de lucha. Revalorizar lo privado y mantener una actitud de alerta, acercará a la mujer el poder que reclama y que le pertenece. Tomar conciencia, las mujeres, de que no están solas, contactar con su género, poder identificarse por sí mismas y en sí mismas, y por qué no, comenzar a aceptarse y a valorar el importante papel que tienen en la forma-

³⁰ Rubio, Ana (2002), «La libertad y la corporalidad de las mujeres», *Moda y Sociedad. La indumentaria: estética y poder*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, p. 455.

ción de subjetividades individuales, serían algunas de mis reflexiones acerca de cómo conseguir, de verdad, disfrutar de la condición de ciudadanas.

Junto a éstas, y a modo de apunte, otras medidas deberían tomarse a nivel institucional y estatal para poder paliar las consecuencias de esta subordinación y exclusión estructural de las mujeres frente a los hombres: revisión de cualquier atisbo socializador jerarquizante; auditoría completa y detallada donde el tiempo doméstico y extradoméstico se contabilizara como generador de bienes y servicios; y elaboración, entre otras, de un sistema de valoración que supere el sistema meritocrático masculino donde se incluyan nuevos méritos, esta vez de género, capaces de romper con el techo de cristal de las mujeres (disponibilidad temporal y espacial, cursos de formación y reciclaje, antigüedad...).

Creo oportuno cerrar este trabajo con las palabras de una mujer, aunque conocidas históricamente como proferidas por un hombre, su marido, como merecido colofón y homenaje a todas las mujeres que nos han precedido y que han formado parte de la historia de una negación. Espero haber colaborado a construir la futura historia de una afirmación: la historia de la igualdad en el respeto a las diferencias.

«Los hombres han podido crear, una tras otra, las imposibles, purísimas, castísimas figuras de mujer que decoran, adornan, iluminan, aroman e idealizan sus novelas, cuentos, dramas y comedias, porque las han soñado, y el sueño es, en cierto modo, una realidad para la mente que le forja. Mas una mujer, que se ve “por dentro”, que íntima, personal e implacablemente “se sabe de memoria”, no se puede soñar a sí misma fuera de lo real. Y, en efecto, las escritoras nuestras contemporáneas, empiezan a poner en el papel una realidad femenina hartamente en desacuerdo con el ideal de “ángel de candor” o “pajarillo caído del nido” (todo tiene alas) consagrado por siglos de la fantasía masculina»³¹.

Bibliografía

ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en Astelarra, Judith (comp.), *Participación política de las mujeres*, Colección «Monografías», n.º 109,

³¹ Martínez Sierra, Gregorio (realmente Lejárraga, María) (1932), *Nuevas cartas a las mujeres*, Madrid: Iberoamericana de Publicaciones, p. 176. María Lejárraga firmó sus escritos bajo el seudónimo masculino, concretamente bajo el nombre de su esposo Gregorio Martínez Sierra.

- Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CSIC) y Siglo XXI de España Editores.
- BALLARÍN, P. (1994): «Violencia sexista en nuestro sistema educativo», en A. Fernández Edtr., *Educando para la Paz: Nuevas propuestas*, Granada: Colección Eirene, Seminario de Estudios sobre la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada.
- COORDINADORA ANDALUZA DE ORGANIZACIONES FEMINISTAS (1993): «Análisis coeducativo de libros de texto de educación primaria (I)», en *Menos Lobos*, n.º 11, diciembre 1993, p. 22.
- DIO BLEICHMAR, E. (1999): *La depresión en la mujer*, Temas de Hoy, Madrid: Colección Vivir Mejor.
- EINSENSTEIN, Z. (1979): «El Estado, la familia patriarcal y las madres que trabajan», *Teoría*, 1.
- GIL RUIZ, J. M.^a (1996): *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Instituto Andaluz de la Mujer.
- (2003): *El pensamiento de los Mill en los ensayos sobre la igualdad sexual*, Granada: editorial Comares, (en prensa).
- GIL RUIZ, M.^a del R. et al. (2002): «Los trastornos de la conducta alimentaria en las mujeres y su influencia sobre la salud reproductiva», *Imv. Clínica*, vol. V, n.º 4.
- GROULT, B. (1991): «Cachez ce feminine», *Le Monde*, 11 de junio de 1991.
- MARTÍNEZ SIERRA, G. (realmente Lejárraga, María) (1932): *Nuevas cartas a las mujeres*, Madrid: Iberoamericana de Publicaciones.
- MEDINA GUERRA, A. coord. (2002): *Manual del lenguaje administrativo no sexista*, Málaga: Asociación de Estudios Históricos de la Mujer de la Universidad de Málaga, en colaboración con el área de la Mujer del Ayuntamiento de Málaga.
- MILL, J. S. (1832): *Primeros ensayos sobre el matrimonio y el divorcio*, en Mill, John Stuart, y Taylor Mill, Harriet (1973), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Barcelona: editorial Península, estudio introductorio de Alice Rossi. Existe otra versión más reciente, con el mismo título, en la editorial Cátedra, Colección Feminismos, Madrid, 2001, que se acompaña de un estudio introductorio muy riguroso de Neus Campillo.
- PREÁMBULO Y TÍTULO PRELIMINAR de la *Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre*, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, n.º 238, de 4 de octubre de 1990.
- II PLAN PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LAS MUJERES (1993-1995), Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, actuación 2.4.3. «Introducir el principio de igualdad de oportunidades en la evaluación del sistema educativo como uno de los indicadores de la calidad de enseñanza», p. 46-47.
- POAL MARCET, G. (1993): *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- RUBO, A. (2002): «La libertad y la corporalidad de las mujeres», *Moda y Sociedad. La indumentaria: estética y poder*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada.
- SAU, V. (1989): *Diccionario ideológico feminista*, Barcelona: Icaria.
- TAYLOR MILL, H. (1851): *La concesión del derecho de voto a las mujeres*, en Mill, John Stuart y Taylor Mill, Harriet (2001), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Madrid: editorial Cátedra, Colección Feminismos. Existe otra versión de 1973, Barcelona:

Las acciones positivas en Latinoamérica: el caso Costarricense

Por
Xiomara E. Lazo Fuentes

Orígenes sociológicos y modelos de implementación de las acciones positivas

El origen del uso de las «acciones afirmativas» (*affirmative actions*) en el Derecho Constitucional estadounidense —más bien conocidas en el ámbito europeo como «acciones positivas»— viene de la mano de la lucha contra la discriminación racial¹ y las desigualdades materiales producto de aquélla, y que posteriormente, se extendería también a otros criterios de discriminación grupal, como son el sexo, la religión y origen nacional, etc. (Barrère 1997: 33 y ss.). Nos interesa destacar aquí

¹ Tras la finalización de la II Guerra Mundial, en la década de los sesenta y setenta se da el movimiento por los derechos civiles de los afroamericanos. Bajo la presidencia de Kennedy, se crea la Comisión Presidencial de Igualdad de Oportunidades para acabar con las discriminaciones en los empleos públicos y las empresas que contratasen con el gobierno. Así, se comienza a llamar estas medidas como «*affirmative action policy*», cuyo objetivo era lograr igualdad de oportunidades en el empleo prohibiendo la toma en consideración de la raza, el credo, color u origen nacional. En 1964, se da la *Civil Rights Act* (Ley de Derechos Civiles), pero es hasta 1972, cuando se publica la *Equal Employment Opportunity Act* en la que se menciona la concretamente a las minorías y mujeres (Barrère 1997, 33 y ss; Beltrán Pedreira et al. 2001, 102). Estos programas de acciones afirmativas han sido los aspectos más controversiales de la revolución de los modernos derechos civiles, y que sus críticos han llamado *reverse discrimination* (discriminación inversa). Sin embargo, estas políticas parecen ser una lógica extensión de las políticas adoptadas por del Estado de Bienestar a partir del *New Deal* de los años los treinta (Hall et al. 1996, 560). No obstante, en este país este tipo de legislación y medidas afirmativas a favor de grupos raciales han ido en franco retroceso a partir de resoluciones de la Corte Suprema de Justicia durante la década de los noventa, haciendo énfasis en que la garantía constitucional de igual protección protege personas, no grupos (*Adarand Constructors v. Peña*, 115 S. Ct. 2097, 1995).

las variaciones del uso de las medidas de acción afirmativa extendidas a las diferentes zonas de cultura preeminente occidental hasta la actualidad. Así, muchos de los quince países que conforman la Unión Europea (UE) y otros de la región latinoamericana han desarrollado modelos de aplicación de este tipo de medidas con el fin casi exclusivo de promover la igualdad de oportunidades entre los sexos², no así en torno a la raza³. Pero a pesar de esta inicial similitud, los ámbitos de las acciones positivas para mujeres han sido totalmente diferentes en una y otra región. La normativa y políticas sociales comunitarias de la UE han incidido, y lo hacen cada vez más, en la discriminación de las mujeres en el área económico-laboral, tanto pública como privada⁴, así como también el aspecto formativo-educativo⁵, entre otras cosas —y que ahora no es

² No deben confundirse las medidas de acción afirmativa (o positiva) con las medidas de *igualación social* (o prestaciones diferenciadas) típicas del Estado Social de Derecho de los países europeos. Ambas implican tratos formalmente desiguales o diferenciados, pero las primeras se centran en los derechos de grupos discriminados, mientras que las segundas se refieren a los derechos sociales individuales en base a la situación de inferioridad social del beneficiado, independientemente de su sexo, raza, u otro criterio identitario (Giménez Gluck, 1999: 58 y ss).

³ La razón la intuye Peters (1999) para un caso de un país paradigmático europeo como es Alemania, el cual no es formalmente un país de inmigrantes, a diferencia de Estados Unidos. Los trabajadores extranjeros y solicitantes de asilo con frecuencia residen sólo temporalmente en Alemania. Los residentes permanentes no son generalmente ciudadanos alemanes. Ellos no han reclamado todavía accesos privilegiados a las escuelas y trabajos. En el derecho, las mujeres tienen un estatus constitucional especial que excluye reivindicaciones análogas por otros grupos.

⁴ Con todo, la jurisprudencia comunitaria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido bastante restrictiva con las legislaciones nacionales que han implementado el uso de tratamiento diferenciales a favor de las mujeres en el acceso al empleo, específicamente en torno a la función pública, y a pesar del respaldo para las acciones positivas que representó la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), sobre todo su Art. 141.4. Pero como señala Sierra (2002, 107), hay una renuncia a la definición de acción positiva a favor de la más tradicional de igualdad de oportunidades. La posición del T.J.C.E. desde el caso *Kalanke* (1993) hasta el caso *Lommers* (2002) ha ido evolucionando y matizándose; pero se ha mantenido en cuanto a que el límite de los tratamientos diferenciales está en que éstos no vayan más allá de la igualdad en los puntos de partida, considerando injustificadas y irrazonables las medidas de trato preferente de igualdad de resultados.

⁵ Como afirma Roselli (2001: 23), si ya en el Tratado de Roma de 1957 se reguló la *igualdad salarial* (Art. 119) era por la necesidad de regular derechos sociales mínimos comunes de los trabajadores y trabajadoras en todos los estados miembros, a fin de evitar un basurero social y eliminar las barreras que podían impedir la movilidad de la mano de obra.

posible detallar— pareciéndose en este aspecto al modelo estadounidense. Del lado latinoamericano, los países que han puesto en marcha legislaciones y políticas de acciones positivas para mujeres lo han hecho centrándose casi exclusivamente en el área de la política y la participación activa de las mujeres en sus democracias representativas (de reciente implantación en casi todos ellos), mediante el uso de legislación respecto a cuotas o cupos de mujeres en los cargos públicos de elección popular. En el presente trabajo, vamos a tratar de ahondar en este último modelo latinoamericano y algunos de los principales problemas teóricos constitucionales que el uso de las cuotas presentan. Finalmente, expondremos uno de los casos paradigmáticos de la región en el uso de las cuotas obligatorias mínimas electorales para mujeres en los listados de candidaturas: Costa Rica.

*El modelo de implementación de acciones positivas para mujeres
en América Latina*

En la década de los noventa comenzó a crecer la demanda por parte de los movimientos feministas nacionales e internacionales de muchos países de América Latina, de cambio en las estructuras de poder —típicamente masculino hasta entonces—, así como en el resto de áreas de la vida pública. Como sucedía en el resto del mundo, cada vez más las mujeres se habían incorporado al mundo laboral y económico, y muchas de ellas tenían una formación educativa equiparable a la de algunos de los hombres que dirigirían las empresas, las instituciones privadas o públicas y los poderes públicos. Además, la influencia externa del pensamiento feminista que se generaba en países europeos y de Norteamérica fue sumamente estimulante para algunos cambios que se han producido en la subregión⁶. Esto se tradujo en un impulso teórico y de trabajo práctico de los movimientos feministas de la zona, así como también una cierta condicionabilidad al respecto de las políticas de cooperación con perspectiva de género⁷.

⁶ Especialmente bajo la influencia de las diferentes Conferencias Mundiales sobre los Derechos de la Mujer, promovidas por Naciones Unidas (México, 1976; Nairobi, 1985; y, muy especialmente, Beijing en 1995).

⁷ La políticas de cooperación de los organismos nacionales y multilaterales evolucionaron de tal forma que las mujeres comenzaron a ser consideradas como un factor fundamental para el desarrollo de estos países. La perspectiva había cambiado: las mujeres

Así que las reivindicaciones transformadoras para la situación de subordinación de las mujeres bajo ese esquema fueron asumidas en cierta medida por los poderes públicos en la medida que se propiciaba una «igualdad de acceso» (o igualdad de derechos) de las mujeres a las diferentes esferas. Se llevaron a cabo en todos estos países reformas legales que eliminasen las anteriores limitaciones a la autonomía política, económica, incluso en el seno de las relaciones privado-familiares, bajo un contexto competitivo con los hombres.

Esta igualdad de acceso —que continúa siendo una igualdad formal— dio paso a algunas medidas que iban más allá de la pretendida igualdad (formal) en los derechos entre hombres y mujeres, con la pretensión de transformar el desequilibrio abrumador entre los sexos en área de la representación política. También se llevaron a cabo medidas para controlar de alguna manera la violencia contra las mujeres en las relaciones privadas familiares⁸.

En el caso específico de los derechos políticos de las mujeres, en muchos de estos países se produjo legislación pertinente a fin de acercarse a una *igualdad en los resultados* en los cargos públicos de elección popular o en la conformación del gobierno, mediante el uso de las llamadas *cuotas* o *cupos*. Los avances en el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones del aparato estatal han sido significativos en términos numéricos a partir de la década de los noventa, cuando muchos de los países latinoamericanos optaron por implantar un sistema de cuotas femeninas en sus parlamentos, a fin de impulsar, al menos en ese ámbito, la igualdad de género, bajo la fuerte presión de movimientos feministas nacionales e internacionales y por los compromisos

como madres, esposas y cuidadoras de la familia en general, estaban pasado a ser sujetas de tales políticas, pero ya no en accesividad al resto de miembros de la familia, sino como personas autónomas. Los años noventa fueron, además, los tiempos en que la globalización y las políticas neoliberales se consolidaban en el área, y la democracia, al menos formal, había sido alcanzada por prácticamente todos los países —unos ya en la década de los ochenta, y otros hasta la década de los noventa, después de guerras civiles, como el caso de El Salvador, Nicaragua y Guatemala—, mientras los recién implantados Estados de Derecho perdían más poder cada vez, sobre todo en el campo económico.

⁸ Fueron estas dos áreas las de mayor interés para los organismos internacionales y los gobiernos del área. En ambos casos, las medidas emprendidas trataban de proteger el ejercicio de los derechos *civiles* (libertades de desarrollo personal y protección a la integridad física y mental en el ámbito privado, en los casos de la violencia doméstica) y *políticos* (libertad de acceder en condiciones de igualdad a los cargos de representación política) de las mujeres, entrándose así en la búsqueda de la igualdad material entre los sexos.

adquiridos por los gobiernos de la región con la comunidad internacional al firmar tanto la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, como las diversas Declaraciones firmadas en las Conferencias sobre Derechos de las Mujeres promovidos por las Naciones Unidas —especialmente bajo la influencia de la Conferencia de Beijing en 1995⁹.

Argentina fue el primer país que adoptó tal mecanismo en 1991 y con su ejemplo, poco a poco, se fueron adoptando tales medidas de tratos preferentes (cuotas) para mujeres en al menos diez países de la región hasta ahora —sin contar los países anglófonos y francófonos. En alguno de estos, en donde se ha dado pleno cumplimiento a la normativa legal de las cuotas, caso de Costa Rica, el porcentaje de participación femenina en el parlamento se ha elevado de forma contundente a un 35,1% (siendo el más alto de la región).

Desde el ente *político* del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es decir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se impulsó y promovió la utilización de las cuotas para mujeres en los cargos de decisión política mediante el pronunciamiento al respecto (CIDH 1999), considerándolas compatibles con los instrumentos internacionales del sistema. Esto no quiere decir que el proceso de implantación de este mecanismo legal para la igualdad haya sido fácil y que se esté cumpliendo a cabalidad en cada país. Por el contrario, en la mayoría de ellos se incumplen, y como ejemplo de ello, al menos ya existen dos casos individuales denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰, y en el primero de ellos, sirvió para que el gobierno argentino accediera a reglamentar la Ley de Cuotas, de forma que se diera fin al incumplimiento de la

⁹ El promedio general de la presencia femenina en los parlamentos nacionales en la región rondaba el 16% en 2003 (Htun 2002).

¹⁰ El primer caso, fue el de *María Merciadri de Morini vs. Argentina*, en el cual la Comisión aprobó el Informe de solución amistosa el 11 de octubre de 2001 (Informe N.º 103/00, María Merciadri de Morini, Caso 11.307 (Argentina), *Informe Anual de la CIDH, 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc.5 rev., Capítulo III. Este caso fue admitido por la Comisión según Informe N.º 102/99 (Argentina), *Informe Anual de la CIDH, 1999*). El segundo caso presentado, y que aún se encuentra abierto, es el de *Janet Espinoza Feria y otras vs Perú*, habiendo sido admitida la petición presentada por el Defensor del Pueblo en funciones de Perú y de la Coordinadora General del Movimiento Manuela Ramos ante la CIDH en agosto de 2001 (Informe N.º 51/02[1], Caso 12.404 Janet Espinoza Feria y otras (Perú), 10 de octubre de 2002).

misma mediante ciertas manipulaciones de algunos partidos políticos para evitarla¹¹.

Pese a este innegable avance para las mujeres del área, el Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1999, *Participación, Liderazgo y Equidad de Género en América Latina* (Váldez y Palacios 1999), sostiene que parece haberse avanzado significativamente en los derechos civiles y políticos, tanto de hombres como mujeres, pero no así en cuanto a los derechos económicos y sociales de las mujeres en la región.

Este Informe (p. 103) señala que «*deben desarrollarse no sólo políticas generales para la participación política, sino también políticas que aumenten capacidades y oportunidades a las mujeres*». Quiere decir que las oportunidades políticas que se han implementado a favor de las mujeres para forzar a una mayor participación femenina de los cargos públicos mediante legislación, no se han reflejado —automáticamente y de forma inmediata, como algunos esperaban— en las oportunidades en el resto de ámbitos y para todo el conjunto de las mujeres, mucho menos en el caso de las mujeres bajo el umbral de la pobreza. Las causas de la ineffectividad que se les atribuye, pueden buscarse en la forma en cómo esos mecanismos han sido llevados a la práctica son múltiples desde el punto de vista de la Ciencia Política¹²; pero además, las causas de fondo deben ser buscadas en los presupuestos teóricos ideológicos que les han dado paso y su correspondencia en el contexto social.

Como se ha visto, si bien es cierto en América Latina las cuotas han superado en buena medida los obstáculos teórico—ideológicos y constitucionales que suelen atribuirse a este tipo de tratos preferentes¹³, no

¹¹ En ese sentido, el Gobierno argentino dictó en diciembre de 2000 el decreto N.º 1246 por el que se reglamenta la Ley N.º 24.012 y deroga el decreto reglamentario N.º 379/93, cuyo texto puede verse en el *Informe de solución amistosa. Caso María Merciarí de Morini vs. Argentina*.

¹² Jones (2000) señala factores tanto formales y de voluntad política que han intervenido en su andadura, que van en torno al tipo de sistema electoral y la voluntad y buena fe de los partidos políticos, etc.

¹³ Los problemas principales de las cuotas electorales son dos: en primer lugar, tiene que ver con la *necesidad de preservar la unidad del electorado y los diversos órganos representativos surgidos de procedimientos electorales llevados a cabo en ámbitos diferentes, particularmente en el nacional*, dado que no se pueden dividir ni electorado, ni el órgano representativo; en segundo lugar, se trata de la *colisión que las cuotas suponen entre el derecho de libertad de elección de representantes y el libre derecho de concurrencia a las elecciones* (Instituto de la Mujer 2001, p. 176).

queda del todo claro hasta qué punto es posible que mediante ellas se consiga transformar las condiciones materiales de las mujeres. Existe la recriminación constante sobre que dicho mecanismo al final sólo sirve para maquillar, es decir, aparentar una participación femenina en una democracia formal o procedimental, pero sin que ello resuelva realmente el problema de la desigualdad entre los sexos, porque no todas las mujeres inmersas en la política están comprometidas con la implementación de cambios desde las políticas públicas, legislación y jurisprudencia, o para forzar redistribuciones de bienes escasos desde el Estado en el colectivo de mujeres mediante acciones positivas, por poner un ejemplo. Es usual, además, que las cuotas para mujeres en política suelen beneficiar a las que se encuentran en una posición alta en la sociedad, bastante formadas, por lo que actuarían de forma elitista.

A continuación y a modo de ilustración, veremos brevemente cómo se ha desarrollado la utilización de las cuotas electorales y se han solventado obstáculos en uno de los países modélicos de América Latina y sus efectos más inmediatos en la lucha por la erradicación de la discriminación sexual estructural.

*El caso costarricense de implementación de cuotas electorales
para mujeres del 40%*

La singularidad de Costa Rica con respecto a sus vecinos del área centroamericana en términos de desarrollo político, económico y social es bastante conocida y basta con observar los datos sociológicos recientes del área (PNUD, 2003). Por supuesto, tal desarrollo costarricense es resultado de una evolución histórica distinta a la del resto de la región, sobre todo en cuanto a lo político a partir de la finalización de su guerra civil y la aprobación de su Constitución en 1949 (que continúa vigente, aunque con reformas). La apertura democrática en este país se nota en el hecho mismo de haber desarrollado en los últimos años políticas sociales y diferenciales, incluso introduciendo legislación anti-discriminatoria por razón de sexo desde hace más de una década. Además, ha existido una inversión pública en educación y salud que ha facilitado una mayor movilidad social al tiempo que estabilidad de la democracia y respeto al Estado de Derecho (*Informe del Estado de la Nación*, 2003)¹⁴.

¹⁴ *Informe del Estado de la Nación*, N.º 9. Costa Rica Sinopsis (2003). Ver en: <http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/centroamérica.html>

1. Legislación y jurisprudencia

La cuota del 40% para mujeres en las listas de candidaturas para cargos de elección popular (de ámbito nacional como local) en Costa Rica se ha introducido mediante la reforma al *Código Electoral* (Arts. 58 lit. n y 60), mediante la Ley N.º 7653, de 28 de noviembre de 1996). Con dicha reforma se le daba continuidad a las disposiciones de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* (conocida como *Ley de Igualdad Real*), emitida en marzo de 1990, en la que se proponían una serie de medidas y metas en varias áreas, entre ellas, la de la política, a pesar que se tuvo eliminar cualquier mención a cuotas o cupos para mujeres¹⁵.

A pesar de que la esta Ley de Igualdad en su Art. 5 establecía que los partidos deberían incluir en sus estatutos mecanismos eficaces que garantizaran la participación efectivas de las mujeres en los procesos eleccionarios internos, órganos directores y en las papeletas electorales, así como en cargos de responsabilidad política de la administración pública, estas medidas fueron olvidadas por todos los partidos, por la falta de concreción respecto a qué mecanismo utilizar para su realización. Por ello, en 1996 prosperó la reforma al Código Electoral en sus artículos 58 y 60. Estos incorporan la obligación de los partidos políticos de especificar en sus estatutos internos el mecanismo que asegure la participación de mujeres en el porcentaje mínimo del 40%, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de puestos de elección popular, incluyendo las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Se especifica también el carácter transitorio de las medidas¹⁶.

En las elecciones de 1998 se puso por primera vez en práctica esta regulación, pero las candidatas mujeres fueron colocadas en los últimos lugares de las listas electorales de los partidos, con lo que las cuotas del 40% no llegaron a reflejarse en el número de mujeres elegidas (Camacho 1998, p.39). Nuevamente, la falta de concreción y vaguedad de la legisla-

¹⁵ El debate se daba no sólo dentro de la Asamblea Legislativa. La oposición a las cuotas no venía únicamente desde diversos sectores de la sociedad, sino dentro de las mismas organizaciones de mujeres (MORENO 1995, p.23)

¹⁶ Algunos de los académicos costarricenses estaban en contra del uso de tales mecanismos, por considerarlos radicales y por tanto inconstitucionales, fue el caso de R. Piza Rocafort 1997, pp. 117, 124 y 125.

ción reformada daba paso a la burla de los objetivos de igualdad entre los sexos en el área de la representación política costarricense: lo más importante era que no se indicaba expresamente que la aplicación de la cuota debía ser en puestos elegibles, pues de lo contrario la cuota se aplicaría en posiciones de elegibilidad remota o nula. Tampoco se establecieron sanciones para los partidos políticos que incumplan las disposiciones del Código. No obstante haberse introducido en 1996 un proyecto de reforma de los Arts. 5 y 6 de la Ley de Igualdad que cubriesen estos y otros vacíos legales señalados, la solución de algunos de ellos no vino de la mano de la legislación, sino de la jurisprudencia constitucional y electoral.

En 1999 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)¹⁷ resuelve no inscribir ninguna lista electoral (a nivel provincial y de cada asamblea de distrito) y ningún estatuto partidario que no cumpliera con la cuota establecida del 40%, debiendo estar las candidatas femeninas en «puestos elegibles»¹⁸. No obstante, se dejó a opción de los partidos establecer el mecanismo a utilizar para cumplir con dicho mínimo (Resoluciones del TSE N.º 1863, de 23 de septiembre de 1999 y N.º 2837, de 22 de diciembre de 1999)¹⁹. Para poder determinar cuáles son los puestos elegibles para cada partido político se revisaría la nómina propuesta y se aplicará el «método histórico» (Resolución TSE N.º 2837, de 22 de diciembre de 1999). Estas han sido las dos resoluciones que abrieron una nueva etapa a la aplicación efectiva de la legislación reformada respecto a las cuotas electorales para mujeres en Costa Rica. Marcaron un antes y un después²⁰.

¹⁷ Con igual rango e independencia de los tres poderes públicos según art. 9 de la Constitución costarricense de 1949.

¹⁸ «Debe entenderse por puesto elegible aquél que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electo y ellos deben ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia» (Resolución TSE N.º 2837) y para lo cual se revisaría la nómina propuesta y se aplicará el «método histórico» (Resolución TSE N.º 1543-E-2001), que considera que los puestos elegibles están dentro del número de diputados electos que cada partido obtuvo en la legislatura anterior. Para consultar la jurisprudencia electoral costarricense ver: www.tse.go.cr

¹⁹ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica no se ha manifestado sobre las cuotas electorales de mujeres, por considerarse que el único órgano competente para solventar en materia electoral es el TSE. Sin embargo, sí que se pronunció a favor de que la Administración nombre un número razonable de mujeres para puestos públicos en base al Art. 7 de la CEDAW, en un caso de discriminación por omisión (Sentencia N.º 716-98, de 6 de febrero de 1998).

²⁰ Esta doctrina ha sido ratificada en posteriores resoluciones. Véase: Resolución N.º 1543-E-2001, de veinticuatro de julio.

Así, después de este proceso —en el que organizaciones y grupos de mujeres jugaron un papel fundamental—, la cuota femenina del 40% se aplicó por primera vez para las elecciones de diputados, celebradas en Costa Rica en 2002. Los resultados, al menos numéricamente, son sorprendentes: del 12,3% de mujeres que constituían el parlamento en 1990, se pasó al 35,1% en 2002.

Ha habido muchas más resoluciones de este Tribunal que han clarificado, y muchas veces obligado ante las pretensiones contrarias de los partidos, el camino a seguir para la correcta aplicación de la cuota electoral de mujeres. Otras resoluciones de este Tribunal que han sido también importantes respecto a las cuotas, fueron:

- La Resolución N.º 804-E-2000, de 4 de mayo de 2000, en la que se le consulta al TSE por parte de representantes de partidos políticos sobre la cuota en puestos de suplencia. Se pretendía cumplir la cuota llenando las suplencias de los puestos de regidores y síndicos con miembros del sexo opuesto de los propietarios. El TSE resolvió que *«la cuota del cuarenta por ciento de participación del género femenino debe ser considerada tanto en los puestos de los propietarios como de los suplentes»*.
- La Resolución N.º 918-E-2000, de 11 de mayor de 2000, en la que el TSE resolvió que en el caso de un partido en el que su pasado electoral (método histórico) muestra que sólo tiene un puesto elegible en cada lista electoral donde se presente, deberá cumplir el 40% de cuota de mujeres, con independencia del lugar que ocupen.

2. Resultados prácticos

Después de este proceso la cuota femenina del 40% se llevó a la práctica en forma efectiva por primera vez, como señalábamos, para las elecciones de diputados, celebradas en Costa Rica en 2002, con los resultados mencionados. El Parlamento costarricense se convirtió así en el que cuenta con mayor presencia femenina de Latinoamérica. En el ámbito local el avance ha sido mayor: 46.5% de mujeres en los cargos de representación política en las municipalidades (Informe de la Nación 2001).

Sin embargo, a pesar de estos avances rotundos en la participación política femenina, *«se necesita cerrar las brechas sociales y económicas entre los géneros»*, como se reconoce en el Informe del ESTADO

DE LA NACIÓN de 2001. Por un lado, se han logrado notables progresos institucionales, pero por otro, hay significativas tareas pendientes. Aun es bastante pronto para poder adelantar los efectos concretos sobre la sociedad costarricense después de la alta presencia femenina en el parlamento y en los gobiernos municipales, después de 2002. Pero es de esperar que la discriminación socio-estructural contra las mujeres no desaparezca inmediatamente, ni mucho menos, especialmente, porque el cambio real en las estructuras de poder no es una cuestión de escasa dificultad. También es cierto, que debe y puede aspirarse aún más no sólo al aumento cuantitativo de la participación femenina en los cargos públicos, sino también a que esa participación se vincule con los intereses y necesidades del colectivo femenino, a partir de una interrelación entre el concepto de representación como *mandato* y representación *reflejo*, como bien señala Ruiz Miguel (2000, 239-264).

Por el momento, se encuentran en estudio varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa en torno a la igualdad de género, incluyéndose el área política, en la que destacamos entre otras reformas hechas, la propuesta para que se incorpore en el Código Electoral la obligación de los partidos políticos a destinar un porcentaje mínimo del financiamiento público para capacitación y formación de las mujeres (INAMU, 2003)²¹, lo que posteriormente puede influir en la *calidad* de su probable futuro trabajo representativo.

A modo de conclusión

Pese a los indiscutibles avances legislativos y políticos para las mujeres en América Latina, interesa reflexionar: ¿hay posibilidades de ir más allá del modelo seguido en el contexto latinoamericano?, ¿qué hay de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en momentos de retirada de los estados de esos campos de acción?, y ¿qué incidencia puede tener la activa participación política de las mujeres en las más altas esferas de decisión política en Estados débiles como los lati-

²¹ Proyecto de Reforma N.º 14.886 para reformas varios artículos del Código Electoral, publicado en la Gaceta N.º 181 del 20 de septiembre de 2002. Si se aprobase, obligaría a los partidos políticos para que incluyan en sus estatutos un porcentaje (10%) para financiamiento de capacitación y formación de las mujeres. Actualmente está en la Comisión de la Mujer para su estudio e informe.

noamericanos para transformar los escasos mínimos vitales (condiciones materiales) de la mayoría de mujeres, situación que a su vez, propicia para la discriminación sexual²² en sociedades culturalmente machistas? Son preguntas que requieren un análisis mucho más profundo y que aquí no es posible contestar a cabalidad; pero al menos ponemos en consideración las siguientes reflexiones.

Las condiciones materiales tan precarias en las que se encuentran la gran mayoría de mujeres de América Latina, hacen necesaria la utilización de medidas públicas redistribuidoras de recursos, a la vez de las medidas de acción positiva y cuotas electorales en política, porque para superar el problema estructural de la discriminación-subordinación femenina se necesita de medidas conjuntas y no separadas entre sí. Es indiscutible que las oportunidades y libertades de las mujeres aumentan en los países en los que los derechos fundamentales están garantizados y existe un Estado Social que garantice un mínimo vital adecuados. Pero la acción globalizadora neoliberal está limitando cada vez más la acción estatal en el área económico-social, por lo que si en el pasado los Estados latinoamericanos no realizaron medidas de igualación social para toda la población, hoy parece que es demasiado tarde.

Sin embargo, tomando en cuenta la tesis de Lukes y García (1999, 1-14) respecto a que detrás de las exigencias de reconocimiento grupal, están temas de justicia redistributiva y participación política democrática, esto es, participar en el diseño de políticas redistributivas, con el fin último de más justicia social²³, es posible que a largo plazo se mejoren las condiciones materiales y políticas de las mujeres en América Latina. Las reclamaciones de reconocimiento conllevan no sólo lo simbólico, sino también la asignación de recursos y/o derechos.

Con todo, creemos que la mera redistribución de rentas, recursos y trabajo ayuda, pero tampoco soluciona por sí misma las desigualdades estructurales de género en la vida pública y privada de la sociedad: ésta va más allá de los problemas de clase y se centra en la marginalidad y falta de poder de las mujeres (Phillips 1996, p. 91), que comien-

²² Es sabido que allá donde las condiciones de bienestar mínimo para los individuos están aseguradas, hay muchas probabilidades de alcanzar un desarrollo individual y nacional aceptable.

²³ Según estos autores el cambio de agenda política que ha habido es más aparente que real, en el que prevalecen las nuevas legislaciones y políticas antidiscriminatorias basadas en el reconocimiento de las identidades grupales sobre los temas de justicia redistributiva.

za desde el ámbito privado y se extiende a lo público. En ese sentido, tanto el modelo social europeo, como el liberal llevado a cabo en América Latina quedan incompletos y debe de hacerse posible una complementariedad.

Costa Rica es un país que está demostrando que es posible transformar las condiciones que promueven la discriminación de las mujeres en la sociedad, aún incluso, con los pocos recursos con que cuenta. La determinación por los poderes públicos y la presión de los grupos feministas del país han propiciado que las mujeres costarricenses se incorporen cada vez más a los puestos políticos electorales y de la administración pública.

Bibliografía

- BARRÈRE UNZUETA, M.^a A. (1997): *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, Madrid, Civitas.
- (2001) «Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 60, pp.145-167.
- BELTRÁN *et al.* (2001): *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Ariel.
- CAMACHO, R. (1998): *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión*. San José, Costa Rica: Fundación para la Paz y el Progreso Humano.
- GIMÉNEZ GLUCK, D. (1999): *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- KERMIT, H.; WEECEK, W. y FINKELMAN, P. (1996): *American Legal History*. New York: Oxford University Press. Second Edition.
- HTUN, M. (2002): «Mujeres y poder político en Latinoamérica». en M. MÉNDEZ-MONTALVO y J. BALLINGTON eds.: *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA pp. 19-43.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2001): *Acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres. Informe final de actividades del grupo de especialistas*, Serie Documentos, n.º 35. Madrid, Rumagraf.
- JONES, M. (2000): «El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral». SAAVEDRA, Paloma (Dir.), en: *La democracia paritaria en la construcción europea*. CELEM, Madrid, Raycar impresores, pp. 35-47.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2000): «Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978», en: *Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 19-41.

- LUKES S. y GARCÍA, S. (1999): «Introducción», en S. GARCÍA y S. LUKES comps. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI Editores, pp. 1-14.
- MORENO, E. (1995): *Mujeres y Política en Costa Rica*, San José, FLACSO.
- OSBORNE, R. (1998): «Acción positiva», en C. Amorós dir.: *Diez palabras clave sobre Mujer*, 2.ª Edición, Estella, Editorial Verbo Divino, pp. 297-329.
- PESCHARD, J. (2002): «El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general», en M. Méndez-Montalvo y J. Ballington eds.: *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, pp. 173-186.
- PETERS, A. (1999): *Women, quotas and constitutions*, London, Kluwer Law International.
- PHILLIPS, A. (1998): «¿Y qué tiene de malo la democracia liberal? en *La democracia en sus textos*, R. del Águila et al. Comps. Madrid, Alianza Editorial, pp. 319-339.
- PIZA ROCAFORT, R. (1997): *Igualdad de derechos: isonomía y no discriminación*, San José, Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América.
- REY MARTÍNEZ, F. (1999): «Cuotas electorales reservadas a mujeres y constitución.». *Aequalitas. Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. n.º 1, Instituto Aragonés de la Mujer y Universidad de Zaragoza, mayo, pp. 52-59.
- ROSSELLI, M. coord. (2001): *Políticas de Género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea Ediciones.
- ROSENFELD, M. (2000): «Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos», en: *Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 83-102.
- RUIZ MIGUEL, A. (1999): «Paridad Electoral y Cuotas Femeninas». *Aequalitas. Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. N.º 1. Instituto Aragonés de la Mujer y Universidad de Zaragoza, mayo, pp. 44-51.
- (2000): «La representación democrática de las mujeres». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 35. Granada: Universidad de Granada, pp. 239-264.
- SIERRA HERNÁIZ, E. (1999): *Acción positiva y empleo de la mujer*, Madrid, Consejo Económico y Social. Colección Estudios, n.º 82.
- (2002): «Las medidas de acción positiva en la jurisprudencia del T.J.C.E.» en A. García Inda y E. Lombardo. *Género y Derechos Humanos*, Huesca, Mira Editores, pp. 105-125.
- VALDÉS, T. y PALACIOS, I. (1999): Informe CEPAL sobre Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- TORRES GARCÍA, I. (2001): *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. ¿Ficción o realidad?*, San José, Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

YOUNG, I.M. (1996): «Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal», en C. Castells (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, pp. 99-126.

Informes

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1999): «Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de Acción Afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación». En: *Informe Anual CIDH 1999*. Cap. IX. En: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm/>

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, INAMU (2002): Segundo y Tercer informe del Estado de Costa Rica a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, abril 1998 - marzo 2002. San José: Costa Rica, Instituto Nacional de la Mujer.

INAMU (2003): Memoria Institucional En: http://www.unamu.go.cr/publicaciones_y_documentos/.

Informe del Estado de la Nación (2000, 2001 y 2002), n.ºs 8 y 9. Costa Rica: Sinopsis. En: <http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/centroamerica.html>

PNUD (2003): *II Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)* del PUND. En: <http://www.estadonacion.or.cr/región2003>.

El principio de «gender mainstreaming»: logros y dificultades en su adopción y aplicación

Por
Celia Pereira Porto

Introducción

A principios del siglo XXI el concepto de «género» y, más concretamente, la expresión «transversalidad de género» (*gender mainstreaming*), se han incorporado al discurso político-jurídico de los Estados democráticos y de las organizaciones internacionales. La cuestión del «género» ha logrado ocupar un espacio en la agenda política contemporánea y eso ha sido posible gracias a la lucha continuada de los movimientos feministas y a las aportaciones realizadas por las teorías feministas.

Sin embargo, la realidad nos muestra, por una parte, que estos términos no siempre se emplean con el mismo significado y rigor y, por otra, que la adopción del principio de transversalidad de género en el discurso político-jurídico en los distintos niveles de intervención (internacional, regional, estatal, local) no siempre va acompañada, al menos hasta la actualidad, de aplicaciones prácticas que introduzcan realmente la perspectiva de género en el actuar político-jurídico cotidiano. Por eso nos ha parecido necesario precisar, en primer lugar, el significado y el origen de la expresión «transversalidad de género», para analizar, a continuación, la forma en la que se ha adoptado ese principio en algunas organizaciones regionales (como el Consejo de Europa y la Unión Europea), en el Estado español y en algunas Comunidades autónomas que han dado el primer paso en este sentido. En tercer lugar, para comprobar el grado de aplicación práctica del principio de transversalidad de género se ha escogido un sector estratégico: el de las relaciones laborales y, concretamente, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo en un ámbito geográfico y temporal concreto.

Significado y origen de la expresión «gender mainstreaming»

El término inglés «gender» equivale a «género»¹ y «mainstream» significa literalmente «corriente principal», así que la expresión «gender mainstreaming» podría ser traducida al español como «corriente principal de género», aunque el término con el que más habitualmente se traduce es «transversalidad» *tour court*² o «transversalidad de género» en otras ocasiones. Esta expresión comenzó a emplearse en la última década del siglo XX, pero con ella se alude a una idea que ya había sido expresada más antiguamente.

En un uso descriptivo la expresión «gender mainstreaming» significa que la construcción de los géneros —en el sentido dado a este término por la teoría feminista— es transversal, es decir, que atraviesa toda la sociedad, que está presente en toda la construcción o estructura social y que en su seno se reproduce. Pierre Bourdieu expresó recientemente esta idea al referirse al prolongado y continuo trabajo colectivo de socialización de lo biológico y de biologización de lo social que hace aparecer como natural la división jerárquica de los «géneros», ocultando su carácter de construcción social, hurtando de la historia las relaciones de género (Bourdieu 2000, p. 14). Aunque con un desarrollo menor el germen de esta idea aparece ya en textos de autores mucho más antiguos como Charles Fourier cuando señalaba que «los progresos sociales y cambios de período se realizan en función del progreso de las mujeres hacia la libertad, y las decadencias de orden social se realizan en función de la disminución de la libertad de las mujeres» (Fourier

¹ Utilizo el término «género», como es previsible, no en la acepción que le da el DRAE como «conjunto de seres que tienen uno o varios caracteres comunes» o como género gramatical, sino con el sentido que le ha dado la teoría crítica feminista al emplear este término para referirse a la construcción social elaborada sobre la base de los dos sexos biológicos, para dar cuenta de las características psico-sociales e históricas que se imponen como pautas de identidad y directrices de conducta a los seres humanos según el sexo que se les asigne al nacer. En este sentido, en nuestra cultura existen dos géneros, masculino y femenino. Conviene no olvidarlo porque en algunas ocasiones se emplea el término «género» erróneamente como sinónimo de «mujer», tal y como antiguamente ocurría con el de «sexo» que al utilizarse sin más equivalía también a «mujer», comprendía única y exclusivamente a los seres humanos de sexo femenino. Sobre el concepto de género tal y como aquí se emplea resulta ya un clásico el trabajo de Joan Scott «El género: una categoría útil para el análisis histórico» (1990, pp. 23-56).

² No es frecuente encontrar la expresión «transversalidad de género» sino «transversalidad» sin más en los documentos o textos que se refieren al «gender mainstreaming».

1974, p. 167). Expresada en otros términos esa es, sin embargo, la idea que comenzó a expandirse —en el último cuarto del siglo XX— en las Conferencias mundiales sobre la mujer auspiciadas por Naciones Unidas. En los documentos elaborados en la II Conferencia mundial sobre la mujer celebrada en Copenhague, en 1980, se habla de que los problemas de las mujeres no son sectoriales porque no inciden simplemente en un colectivo que comprende aproximadamente a la mitad de la humanidad, sino que afectan a toda la sociedad y están estrechamente relacionados con el nivel, estructura y ritmo de desarrollo general³, y se afirma la necesidad de que el reparto equitativo de responsabilidades entre mujeres y hombres se integre de forma efectiva en la planificación y ejecución de los programas de los gobiernos y las organizaciones internacionales. Cinco años más tarde, en la III Conferencia mundial sobre la mujer celebrada en Nairobi se insiste en la idea de que la discriminación de las mujeres perjudica a toda la sociedad.

No será, sin embargo, hasta la IV Conferencia mundial sobre la mujer celebrada en Beijing, en 1995, cuando comience a gestarse el principio de «gender mainstreaming» tal y como es comprendido actualmente. En esta Conferencia se dan varios pasos importantes. Una de sus principales aportaciones fue la de trasladar el centro de referencia de la «mujer» al «género», lo que implica no únicamente una modificación terminológica sino, sobre todo, el reconocimiento de que toda la estructura social debe ser reexaminada bajo el prisma de las diferencias de género que genera y reproduce. Que la construcción de género atraviesa toda la sociedad se había dicho ya otras veces con una u otra terminología. La forma más simple de expresar esta idea es decir que los problemas de las mujeres afectan a toda la sociedad. Éste puede considerarse el uso descriptivo de la expresión «gender mainstreaming» que hemos estado definiendo hasta ahora. Pero *en la Conferencia de Beijing esta expresión comienza a usarse en sentido prescriptivo y con el importante giro de que la dota la introducción del término «género»*. Ya no se trata simplemente de los problemas de las mujeres sino de la construcción de los «géneros» —masculino y femenino—, de las relaciones

³ El concepto de «desarrollo» que se utiliza en las Conferencias mundiales sobre la mujer es muy amplio y no se limita únicamente a la esfera económica, sino que incluye la política, social, cultural «y otras de la vida humana, así como de aprovechamiento de los recursos económicos y otros recursos materiales, y también el perfeccionamiento físico, moral, intelectual y cultural de la persona humana» (ONU 1980, p. 251).

de género. Y, por otra parte, se extraen conclusiones normativas de la afirmación anterior de que los problemas de las mujeres afectan a toda la sociedad o, en formulación actual, de que la construcción de los roles de género atraviesa toda la estructura social. Si esto es así, viene a decirse, si la construcción de los géneros atraviesa toda la sociedad, para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres es necesario introducir una perspectiva de género en todos los análisis, políticas, leyes, etc. que se lleven a cabo.

El razonamiento teórico que está detrás de estos cambios es aproximadamente el siguiente: sobre la base de dos sexos biológicos se ha elaborado una construcción social, histórica, que establece la existencia de dos géneros, masculino y femenino, entre los que media una relación de desigualdad y jerarquía, ya que lo masculino se erige como medida de lo humano y se valora como superior. En estas condiciones las mujeres, como colectivo generizado, se han llevado la peor parte en un reparto de espacio, tiempo, recursos y poder que ha sido realizado por los varones con poder. Sin embargo, mujeres y hombres, como individuos, y las instituciones por ellos creadas históricamente se han encargado de reproducir esa construcción social que ha llegado hasta nosotras/os. En estas circunstancias, solucionar los problemas de subordinación y discriminación que sufren las mujeres exige una revisión de toda la estructura social. Requiere que las mujeres, pero también los hombres, se incorporen a los espacios de los que han estado excluidas/os durante mucho tiempo. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario que se remuevan los obstáculos materiales y simbólicos que dificultan estos cambios. De ahí surge la necesidad de adoptar con carácter general una perspectiva de género y a esto se comprometieron los Estados participantes en la Conferencia de Beijing, a aplicar la Plataforma para la acción adoptada «garantizando que en todas nuestras políticas y programas quede reflejada la perspectiva de género»⁴. *Al aprobar la Plataforma para la acción de Beijing los Estados participantes adquirieron el compromiso de incluir de forma efectiva la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones.*

En la Conferencia de Beijing se afirma que la participación de las mujeres en el poder en condiciones de igualdad con los hombres es necesaria para la integración real de la dimensión de igualdad de género en

⁴ Punto 38 de la Declaración de Beijing (ONU 1996, p. 22).

las políticas gubernamentales. Por ello se recomienda el establecimiento de una política activa y visible que incorpore la perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que se analicen sus efectos sobre mujeres y hombres (su impacto de género) antes de tomar decisiones. Además, esas medidas, con perspectiva de género incorporada, no deben ser adoptadas únicamente por los gobiernos, sino también por parte de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales, instituciones de investigación y académicas, organismos subregionales, regionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres, y Naciones Unidas.

Cuando en el 2000 se celebra, en Nueva York, el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas para examinar y evaluar los progresos alcanzados en la aplicación de la Plataforma para la acción de Beijing —bajo el lema «La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI»—, se señala, como uno de los obstáculos presentes a la hora de aplicar la Plataforma para la acción de Beijing, *la insuficiente representación de las mujeres en los órganos decisorios en todas las esferas*, lo que *dificulta la inclusión de una perspectiva de género en las esferas críticas de influencia* y, así mismo, *la insuficiencia de recursos humanos y financieros* y *la falta de voluntad y compromiso político*. Se señalan, además, los nuevos problemas que introduce el actual proceso de mundialización.

Resumiendo, la expresión «gender mainstreaming» o «transversalidad de género», en sentido descriptivo, significa que la construcción de los géneros atraviesa y es reproducida por toda la estructura social. En sentido normativo, tal y como habitualmente se entiende en la actualidad, el principio de transversalidad de género significa, por una parte, que tanto las mujeres como los hombres deben integrarse en aquellos espacios de los que han estado ausentes tradicionalmente. En el caso de las mujeres deben incorporarse especialmente a los espacios de poder y al ámbito del trabajo remunerado, mientras que en el caso de los hombres es necesaria su participación en el ámbito del trabajo doméstico y de cuidado de personas dependientes (menores, personas mayores, enfermas, etc.). Por otra parte, el principio de transversalidad de género en sentido normativo significa que toda la estructura social debe ser reexaminada desde una perspectiva de género, teniendo en cuenta las relaciones y diferencias de género que se generan y reproducen y las injusticias que ello implica. Éste podría decirse que constituye el significado estricto y más frecuentemente utilizado del principio de «gender mains-

treaming». Así entendido el principio de transversalidad de género exige que todas las políticas y acciones que lleven a cabo las instituciones públicas y los agentes sociales sean evaluadas, en primer lugar, conforme al criterio del *impacto de género* que pueden tener, es decir, que se preste atención a los efectos diferenciales que la aplicación de esa concreta política o acción supone o puede suponer para las mujeres y para los hombres. Una vez evaluado el impacto de género de las políticas o acciones que pretendan realizarse deberán llevarse a cabo aquellas que contribuyan a promover la igualdad entre mujeres y hombres y no aquellas otras que profundicen las desigualdades existentes.

*Adopción y aplicación del principio de «gender mainstreaming»:
logros y dificultades*

Veremos a continuación cuál ha sido, hasta la actualidad, el proceso de adopción y aplicación del principio de transversalidad de género en las instituciones regionales europeas (Consejo de Europa y Unión Europea), en el Estado español y en algunas Comunidades Autónomas, es decir, hasta qué punto se ha cumplido el compromiso asumido en la Conferencia de Beijing de incluir «de forma efectiva» la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones.

1. Consejo de Europa

En el seno del Consejo de Europa comenzó a adoptarse con cierta rapidez lo que posteriormente pasaría a denominarse «gender mainstreaming». Ya en 1981 el Consejo de Europa tomaba la decisión de prestar una atención especial al impacto que sus actividades podían suponer en relación con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, con la finalidad de orientarlas en el sentido de asegurar «que la mujer esté plenamente activa (sic), al mismo nivel que el hombre, en la vida económica, social y cultural, y, en particular, al nivel de la toma de decisiones»⁵. Del mismo modo, en la I Conferencia ministerial europea sobre

⁵ Mensaje para el Comité de Ministros sobre la Igualdad entre la Mujer y el Hombre, de 20 de enero de 1981 (Consejo de Europa 1999, p. 13).

la igualdad entre la mujer y el hombre, celebrada en Estrasburgo el 4 de marzo de 1986, los Ministros participantes recomiendan que el Comité de Ministros del Consejo de Europa considere, al tomar decisiones sobre las recomendaciones y otras declaraciones dentro del marco del Consejo de Europa, «los efectos de las políticas propuestas sobre la realización de la igualdad entre la mujer y el hombre»⁶.

En la II Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre la mujer y el hombre, celebrada en Viena el 4 y 5 de julio de 1989, y dedicada a las «Estrategias para lograr una igualdad real entre la mujer y el hombre», se acuerda que para lograr el «proyecto común» de la igualdad real entre la mujer y el hombre es necesaria, entre otras cosas, «la introducción de cuestiones sobre la igualdad de los sexos en *todas* las políticas gubernamentales»⁷, y se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa que sigan activamente «una política comprehensiva e integrada sobre la igualdad», que sea «intersectorial», que esté «incorporada en el proceso político y administrativo de la toma de decisiones», y que se incluya en los programas de gobierno y se publique en los documentos políticos apropiados (Consejo de Europa 1999, pp. 37-38).

En la IV Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre la mujer y el hombre —última celebrada hasta la actualidad—, que tuvo lugar en Estambul los días 13 y 14 de noviembre de 1997, se insiste en la idea de que la tarea de lograr la igualdad real entre mujeres y hombres no debe ser considerada únicamente como un problema de las mujeres, sino como una preocupación de la sociedad en su conjunto que debe ser considerada «como una consigna de todos los miembros de la sociedad, mujeres y hombres», y en la cual es necesaria una mayor aportación por parte de los varones⁸. Es en esta Conferencia cuando, en el seno del Consejo de Europa, comienza a emplearse en los documentos políticos la expresión «gender mainstreaming» y los términos «género» y «empowerment», seguramente por influencia de la Conferencia de Beijing. En este sentido los Ministros participantes en la Conferencia de Estambul reiteran la necesidad de introducir «como una línea central

⁶ «Resolución sobre la política y estrategias para lograr la igualdad en la vida política y en los procesos de la toma de decisiones» (Consejo de Europa 1999, p. 14).

⁷ «Resolución sobre políticas para acelerar la realización de una igualdad real entre la mujer y el hombre» (Consejo de Europa 1999, p. 37).

⁸ «Declaración sobre la igualdad entre la mujer y el hombre como un criterio fundamental de la democracia» (Consejo de Europa 1999, p. 87).

(*gender mainstreaming*) en todos los programas y políticas, a todos los niveles, una perspectiva de género para identificar el impacto sobre la mujer y el hombre y para mejorar y desarrollar la toma de decisiones», y la importancia de asegurar una asignación de recursos humanos y financieros adecuados para que la introducción de la igualdad de género como línea central (*gender mainstreaming*) pueda realizarse con éxito (Consejo de Europa 1999, pp. 89-90). Los Ministros consideran, así mismo, como un requisito previo importante para la introducción de la igualdad de género como línea central (*gender mainstreaming*), la mejora de los conocimientos acerca de las condiciones de vida de las mujeres y de los hombres y, en consecuencia, la necesidad de promover estudios y estadísticas con perspectiva de género.

Como aplicación concreta del principio de transversalidad de género se recomienda que el Comité de Ministros promueva la introducción de la igualdad de género como línea central (*gender mainstreaming*) en todos los organismos y actividades del Consejo de Europa; que aliente a todos los organismos que se ocupan de cuestiones de programa o presupuestarias para que introduzcan este concepto en su trabajo; y que asegure que la realización de la igualdad de género constituya uno de los criterios de evaluación del cumplimiento de sus obligaciones democráticas por parte de los Estados miembros. También se invita a los partidos políticos, sindicatos, patronales y otras organizaciones para que revisen y ajusten estructuras y políticas utilizando la evaluación del impacto de género (*gender impact assessment*), y para que introduzcan el concepto de igualdad de género como línea central (*mainstreaming*) en todas sus actividades, lo que implica la reorganización, mejora y desarrollo de políticas adecuadas para incorporar la perspectiva de la igualdad de género como transversal, y exige la formación de sus oficiales en las consecuencias derivadas de los «desequilibrios» entre la mujer y el hombre. A los Gobiernos se los invita también para que ofrezcan cursos de formación para sus miembros, funcionarios de grado superior y otros oficiales administrativos «cuando» (sic) se implemente una política activa y visible de introducción de la igualdad de los sexos (sic) como línea central (*mainstreaming*), y a que favorezcan la introducción del concepto de igualdad de género como transversal y la comprensión del hecho de que la igualdad constituye un problema para la sociedad en su conjunto.

Pero una cosa es la adopción formal de los principios, en este caso del principio de transversalidad de género, y otra distinta su aplicación real —y esto vale para todas las instituciones que vamos a ver inde-

pendientemente de su ámbito de actuación (internacional, regional, estatal o autonómico)—, por eso es necesario tener en cuenta que, en 1998, un informe elaborado por el Comité director para la igualdad entre mujeres y hombres (CDEG)⁹ afirmaba que el Consejo de Europa no había integrado todavía la igualdad de género en todos los niveles de aplicación de sus políticas, a pesar de la recomendación de los Ministros participantes en la Conferencia de Estambul para que el Comité de Ministros del Consejo de Europa promoviese, como hemos visto, la introducción de la igualdad de género como línea central (*mainstreaming*) en todos los organismos y actividades del Consejo de Europa y alentase a todos los organismos que se ocupan de cuestiones de programa o presupuestarias para que aseguren la introducción de este concepto en su trabajo. El propio Secretario General había reconocido ya, en el 7.º Informe sobre la igualdad de mujeres y hombres en el Consejo de Europa, que eran necesarios progresos considerables para integrar eficazmente la dimensión de la igualdad entre mujeres y hombres en los programas, estructuras y política de personal del Consejo de Europa con la finalidad de estimular cambios en el presente y el futuro, llegando a afirmar que la adopción de un enfoque integrado (global) de la igualdad es —y debe continuar siendo— «nuestra mayor prioridad»¹⁰.

El informe del Comité director para la igualdad entre mujeres y hombres invita, en consecuencia, al Consejo de Europa y a sus Estados miembros a adoptar la estrategia de la integración de la perspectiva de género en todas sus políticas con el objetivo de alcanzar un reparto real de los poderes y una participación efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad. A la vista de este informe el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó a los gobiernos de los Estados miembros que difundiesen el informe y fomentasen su utilización como instrumento para poner en práctica la estrategia de integración de la perspectiva de género en el *sector público* y en el *sector privado*; y que estimulasen a los responsables de la adopción de decisiones para que se inspirasen en el informe con la finalidad de crear un ambiente propicio a esta estrategia y de facilitar las condiciones para su puesta en práctica en el sector público.

⁹ «L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes (*gender mainstreaming*)».

¹⁰ CM (98) 48, de 24 de abril de 1998, p. 3.

2. Unión Europea

La Unión Europea había ampliado ya, en el III Programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1991-1995)¹¹, el alcance del objetivo comunitario de la igualdad entre mujeres y hombres, al introducir la necesidad de adoptar un *enfoque global e integrado* para llevar a cabo una política eficaz de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y mejorar el estatus de las mujeres, no sólo en el ámbito del trabajo productivo remunerado, sino en la sociedad en su conjunto. Dando un paso más, el IV Programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1996-2000)¹² afirma que la igualdad entre mujeres y hombres es uno de los principios fundamentales reconocidos por el Derecho comunitario y establece el principio de «gender mainstreaming», el principio de la integración de la dimensión de la igualdad de género en todas las políticas y acciones de la Unión Europea y de los Estados miembros en sus respectivos ámbitos competenciales (art. 2).

Con estos antecedentes y tras la Conferencia mundial de Beijing, en cuya preparación la Unión Europea realizó importantes contribuciones destinadas a garantizar la inclusión del principio de transversalidad de género en la «Plataforma para la acción» resultante de la Conferencia, no es de extrañar que la Unión Europea trasladase con bastante celeridad el compromiso adquirido y adoptase el principio de «gender mainstreaming» («transversalidad de género» o «integración de la dimensión de género») en su ámbito competencial¹³. A principios de 1996 la Comisión presentó una Comunicación al Consejo con la finalidad de integrar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias¹⁴. En ella se reconoce que *la igualdad*

¹¹ Resolución del Consejo, de 21 de mayo de 1991 (DOCE núm. C 142, de 31 de mayo de 1991).

¹² Decisión 95/593/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995 (DOCE núm. L 335, de 30 de diciembre de 1995).

¹³ Actualmente existe un importante volumen de bibliografía dedicada a la transversalidad de género en la Unión Europea, compuesto por trabajos como los de Mazey (2002), Booth y Bennett (2002), Pollack y Hafner-Burton (2000), y el «Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming*» del Consejo de Europa (2003).

¹⁴ COM (1996) 67 final, de 21 de febrero de 1996.

entre mujeres y hombres es un principio fundamental de la democracia y que para que éste se realice en la práctica es necesaria la cooperación de toda la sociedad. Este reto exige «no sólo *progresos legislativos*, sino también una *transformación cultural de los comportamientos individuales y de las actitudes y prácticas colectivas*, además de una *firme acción política* basada en una movilización tan amplia como sea posible». Por eso se afirma la necesidad de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todas las acciones y políticas y en todos los niveles. Esto es lo que se denomina como principio de «mainstreaming». Se trata, tal y como lo define este documento de la Comisión europea, «de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente —con vistas a la igualdad— todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres (“gender perspective”»).

La Comisión establece así el nuevo enfoque de la Unión Europea en relación a la igualdad de género, lo que se conoce como enfoque o *estrategia dual*: combinar las medidas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres con la adopción y aplicación del principio de igualdad de género en todas las políticas y acciones comunitarias, en la medida en que «la igualdad de oportunidades no afecta únicamente a las mujeres, a la expansión y la autonomía de éstas, sino también a los hombres y al conjunto de la sociedad». La Comisión afirma que el reconocimiento de que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es un objetivo prioritario transversal de las políticas comunitarias —como se insistió en los Consejos Europeos de Essen, Cannes y Madrid— conllevará una movilización de medios mucho mayor que la conseguida anteriormente¹⁵, pero

¹⁵ Donde primero se introdujo el principio de transversalidad de género en el ámbito de la Unión Europea fue en las materias de cooperación al desarrollo y en los fondos estructurales. Comunicación de la Comisión sobre la integración en la cooperación al desarrollo de los aspectos relacionados con las diferencias socioculturales entre los sexos [COM (95) 423 final, de 18 de septiembre de 1995] y Reglamento del Consejo sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo [Reglamento (CE) núm. 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998 (DOCE núm. L 354, de 30 de diciembre de 1998, pp. 5-9)]. En el período de 1994-1999 la promoción de la igualdad de oportunidades constituye ya una prioridad transversal de todas las acciones que reciben ayuda de los fondos estructurales, pero será en 1999 cuando el Consejo apruebe un Reglamento acerca de las disposiciones generales sobre los fondos estructurales en el que se establece la obligación de integrar la dimensión de la igualdad de género en la aplicación de los

reconoce, así mismo, el arduo trabajo pendiente para la aplicación de este enfoque global y transversal de género, «para que la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres sea realmente un objetivo estratégico totalmente integrado en el conjunto de las políticas de la Comunidad y, a tal fin, para que la dimensión hombres/mujeres sea tenida en cuenta en el diseño y la aplicación de esas políticas («gender perspective»)). Por eso es muy importante establecer las disposiciones que permitan hacer un seguimiento y una evaluación continuada de las acciones realizadas y éste deberá ser uno de los capítulos del informe anual sobre la igualdad de oportunidades de la Comisión.

Dos años más tarde, en 1998, la Comisión evaluó los resultados obtenidos¹⁶ constatando que junto a ciertos progresos en determinadas áreas —relaciones exteriores, políticas de empleo, fondos estructurales, políticas de formación, educación y juventud, políticas de personal de la Comisión y de información— persisten obstáculos y carencias para la aplicación del principio de transversalidad de género¹⁷. Los principales obstáculos que dificultan el progreso en la aplicación de este enfoque global son, en opinión de la Comisión, los siguientes: la *insuficiente concienciación sobre asuntos de «género» en los niveles decisorios*; la *carencia de recursos humanos y presupuestarios* destinados a estas tareas; y la *falta de expertos (sic) en asuntos de «género»*. Para superar estos obstáculos —continúa el informe de la Comisión— «y progresar en el marco organizativo y metodológico de la «transversalidad» habría que dar los siguientes pasos: *concienciación* al respecto, prioritariamente, de los mandos superiores e intermedios; *formación* a gran escala para contar con los necesarios expertos (sic) en asuntos de «género»; *políticas de evaluación del impacto en función del género como procedimiento habitual*; *evaluación global, teniendo en cuenta el género, que garanti-*

fondos estructurales [Reglamento (CE) núm. 1260/99, del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DOCE núm. L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 1-42, art. 1)]. Estos dos Reglamentos son, salvo error u omisión, los dos únicos instrumentos jurídicos comunitarios de este carácter (directamente vinculantes en todos sus extremos —medios y fines—) que existen hasta la actualidad en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

¹⁶ Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la Comunicación : «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» [COM (98) 122 final].

¹⁷ Para un análisis más profundo del grado de desarrollo de las políticas de transversalidad de género en la Unión Europea *vid.* el estudio de Mark A. Pollack y Emilie Hafner-Burton, cuyos resultados se muestran de forma resumida en la Tabla 1 (2000, pp. 31-32).

ce la calidad de toda propuesta legislativa o cualquier otro documento político o acción de la Comunidad en cuanto al objetivo de la igualdad de oportunidades».

La Comisión insiste en la importancia del seguimiento sistemático de las acciones y medidas destinadas a integrar la dimensión de la igualdad para el éxito de la estrategia de «transversalidad de género» y, en consecuencia, la necesidad de establecer determinados criterios de evaluación¹⁸. Así mismo aclara que el principio de transversalidad debe suponer *«intensificar los esfuerzos y ampliar el ámbito y el impacto de las políticas de igualdad de oportunidades»* para contrarrestar la idea de que la transversalidad se ha utilizado «como pretexto para eliminar determinadas líneas presupuestarias o retirar recursos humanos con el mandato específico de promover el avance de la mujer».

Como conclusión la Comisión afirma que el proceso de integración del principio de transversalidad está en marcha pero que es necesario consolidarlo y seguir desarrollándolo para abarcar a aquellos servicios y políticas a los que todavía no ha llegado. Considera que los progresos realizados hasta el momento son fragmentarios ya que las medidas aisladas continúan siendo más frecuentes. Por eso insiste en la necesidad de adoptar un planteamiento globalmente más sistemático sin abandonar el enfoque dual.

Pero el fundamento legal del principio de transversalidad en el nivel comunitario lo constituye su adopción en el Tratado de Amsterdam, a partir del cual pasa a formar parte del Derecho comunitario originario. Así, el Tratado consolidado de la Comunidad Europea establece en su art. 2 como misión de la Comunidad la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y en el art. 3 afirma que el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres debe

¹⁸ La Comisión establece en este informe como elementos imprescindibles para alcanzar resultados positivos los siguientes: un compromiso de alto nivel; concienciación; una estrategia dual que combine medidas específicas de acción positiva como complemento al enfoque de la «transversalidad»; estructuras de cooperación; distribución clara de responsabilidades; expertos (sic) en asuntos de «género»; seguimiento y evaluación. El Parlamento Europeo había insistido ya en la necesidad de directrices para la evaluación del impacto en función del género de las políticas y acciones comunitarias y de mantener una estrategia dual [Resolución A4-0251/97 del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 1997, sobre la Comunicación de la Comisión [COM (96) 67 final] «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» (apartados 14, 43 y 45, y apartado 11, respectivamente)].

estar presente en todas las actividades de la Comunidad. En este sentido el art. 23 de la Carta de derechos fundamentales establece también que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución, y que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

El principal problema que plantea la introducción del principio de transversalidad de género —en todos los niveles de actuación (internacional, regional, estatal, autonómico o local)— es la ausencia de controles eficaces capaces de garantizar su aplicación o de sancionar su incumplimiento. Por eso es fundamental, como ya se ha expuesto, hacer un seguimiento y una evaluación continua de la aplicación del principio de transversalidad de género —para lo cual es imprescindible establecer determinados criterios de evaluación—, así como no perder de vista el enfoque dual, es decir, la aplicación, junto a la estrategia de la transversalidad de género, de medidas específicas en favor del género —habitualmente femenino— situado en posición desventajosa en el ámbito social de que se trate¹⁹. Un correcto entendimiento del principio de transversalidad de género implica, en mi opinión, la adopción de esta estrategia o enfoque dual ya que la introducción de la perspectiva de género en todas las políticas y acciones pondrá de manifiesto en qué medida éstas afectan de forma diferencial a hombres y mujeres mostrando, en consecuencia, la necesidad de diseñar acciones concretas dirigidas específicamente a las mujeres o a los hombres, según los casos, o a ambos, para conseguir una mayor igualdad entre los géneros en esa determinada área.

¹⁹ Esta idea es reiterada por la Comisión al adoptar la Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) [COM (2000) 335 final]. Una aplicación concreta de este enfoque dual la lleva a cabo, por ejemplo, el Consejo en su Resolución, de 20 de mayo de 1999, relativa a las mujeres y las ciencias (DOCE núm. C 201, de 16 de julio de 1999), donde se afirma que la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en materia de investigación no debe limitarse a la promoción de las mujeres como investigadoras —medida específica de actuación en igualdad de oportunidades—, sino que debe también asegurar que la investigación responde a las necesidades de todos los ciudadanos —enfoque global y transversal de género; análisis del impacto de género de la investigación científica— y contribuye a la comprensión de cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades.

3. *Estado español*

La ausencia de controles eficaces, junto a la falta de concienciación, formación y voluntad política en asuntos relativos a la igualdad de género, ha sido también responsable de que el Estado español no haya adoptado el principio de transversalidad de género en sus políticas y en sus normas más que formalmente —en los planes de igualdad aprobados en 1997 y 2003— y de forma fragmentaria —en la reforma de la Ley del Gobierno para introducir la exigencia de un «informe de impacto de género» en los futuros proyectos de ley y reglamentos.

El IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2003-2006) —aprobado el 7 de marzo de 2003— persigue, en la línea marcada por la estrategia marco comunitaria, «potenciar el *mainstreaming* de género, manteniendo, en las áreas necesarias, políticas específicas de igualdad de oportunidades, es decir, acciones positivas». El principio de transversalidad de género constituye junto con el principio de cooperación entre todos los agentes implicados los dos pilares en los que se basa este IV Plan de igualdad. Nueve años después de haber participado y adquirido compromisos concretos en la Conferencia de Beijing, y a pesar de ser miembro del Consejo de Europa y de la Unión Europea, el balance de lo que el Estado español ha realizado por lo que se refiere al principio de transversalidad de género se reduce a la adopción formal del mismo en el IV Plan de igualdad, aunque ya había sido recogido en el III, y el establecimiento de una serie de medidas genéricas e imprecisas —fundamentalmente de formación y sensibilización— que supuestamente permitirán alcanzar el objetivo de introducir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias. La transversalidad de género se convierte al mismo tiempo en un principio básico del Plan de igualdad y en uno de los objetivos del mismo.

Previamente, y ante esta situación de injustificable demora en el desarrollo y concreción de los compromisos internacionales y regionales adquiridos por el Estado español, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) consideró conveniente recordar a los poderes del Estado su responsabilidad y con esta finalidad presentó una proposición de ley²⁰ para que en la elaboración de las disposiciones generales se tenga en cuenta el

²⁰ Proposición de ley de medidas para incorporar la valoración del impacto de género en todas las disposiciones normativas que elabore el Gobierno (BOCG, núm. 217-1, de 8 de marzo de 2002).

posible impacto de género que puedan tener, de conformidad con las políticas para la igualdad emprendidas en la Unión Europea. Se prevé la modificación de varios artículos de la Ley 50/1997, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, a efectos de introducir la necesidad de que exista un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se proponen en el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, reglamentos, decretos legislativos y decretos leyes. Se trata de una adopción fragmentaria o parcial del principio de transversalidad de género, sólo en lo que se refiere a la elaboración de proyectos de ley y reglamentos que, sin embargo, fue aprobada todavía con más recortes por Ley 30/2003, de 13 de octubre. Habrá que ver ahora cómo se aplica el requisito del informe de impacto de género, si se cumple siempre, si se trata de una exigencia meramente formal o se atiende al contenido del mismo y se procede en consecuencia con él. Hasta el momento todo parece indicar su escasa incidencia y buena prueba de ello la constituye la Ley anual de presupuestos generales del Estado. No puede dejar de señalarse que la aprobación final de la iniciativa presentada en su día por CIU dejó fuera aspectos muy importantes en relación con el cumplimiento real de este requisito y las posibilidades de su control. Concretamente no llegó a aprobarse: la obligación de que el informe de impacto de género se remitiese, junto al proyecto de ley, al Congreso de los Diputados o al Senado; la exigencia de conservar el informe emitido tratándose de la elaboración de reglamentos; y la necesidad de que el informe de impacto de género se elaborase también tratándose de decretos legislativos y de decretos leyes. De esta forma, por el escaso margen de actuación que se le ha concedido, por la ausencia de controles eficaces para verificar su cumplimiento, el informe de impacto por razón de género pierde gran parte del potencial que podría tener como instrumento de aplicación del principio de transversalidad de género, mostrando, una vez más, que la voluntad política de avanzar hacia la igualdad de género es menor cuando se trata de realizar actuaciones concretas que impliquen cierto grado de obligatoriedad que cuando se trata de hacer declaraciones de intenciones, sin duda necesarias como paso previo, pero escasamente eficaces por sí solas.

Esta iniciativa había sido adoptada ya en Cataluña en 2001²¹ al modificar el art. 63.2 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y

²¹ Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña (BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2001).

régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña, con la finalidad de que la propuesta de disposición deba ir acompañada de una memoria en la que se ha de valorar «la perspectiva de igualdad de género» y a la que habrá que adjuntar un informe interdepartamental de «impacto de género» de las medidas establecidas en la disposición.

Posteriormente, en Navarra se aprobó la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en la que se introduce el principio de transversalidad de género como uno de los «objetivos» a conseguir en materia de sensibilización. La incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones de la Administración navarra constituye, pues, un *objetivo* que se realizará, entre otras que se describen en términos más vagos, a través de medidas como la introducción en los baremos de acceso a la función pública de la realización de cursos en materia de igualdad de género (art. 1.2.d) o la inclusión en los baremos de los concursos de contratación por parte de la Administración de empresas para la ejecución de servicios públicos de la realización de buenas prácticas en materia de género por parte de dichas empresas (art. 1.2.e). Siguiendo con el tono vago e impreciso con el que se ha redactado esta ley, se establece que anualmente se dotará en los Presupuestos Generales de Navarra «cuantía suficiente» para poner en práctica las medidas que se desarrollen en cumplimiento de la ley (art. 1.2.g).

Por el contenido de esta ley y por los términos en los que está redactada parece como si el legislador navarro no hubiese comprendido correctamente el significado del principio de «gender mainstreaming» y el enfoque dual comunitario o/y como si no existiese una auténtica voluntad política de realizar el compromiso de introducir la dimensión de género como un enfoque global y transversal de todas las políticas a desarrollar. Por poner sólo un par de ejemplos —en una ley que ocupa exactamente un folio— entender la dimensión de género como un eje transversal de las políticas públicas exigiría, a mi modo de ver, que la introducción en los baremos de acceso a la función pública de la realización de cursos en materia de igualdad de género se hiciese no a través de una ley de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sino mediante la modificación de la correspondiente ley de la función pública. Lo mismo ocurre con la introducción en los baremos de los concursos de contratación de la realización de buenas prácticas en materia de género por parte de las empresas. Por otra parte, se afirma que «se impulsará» y «se promocionará» la participación social y política de las mujeres (art. 2.b e c), mezclando sin la

debida claridad medidas de acción positiva o de promoción de la igualdad de las mujeres con otras que pretenden introducir el principio de transversalidad, y sin establecer tampoco cómo, a través de qué medios, se realizará esta tarea de fomento y promoción de la participación social y política de las mujeres.

Algo parecido sucede con la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de Castilla y León, donde además de mezclar sin rigor ni claridad el principio de transversalidad con medidas de acción positiva para promocionar la igualdad de las mujeres, se utiliza de forma harto confusa el concepto de «género». En algunas ocasiones el término «género» parece emplearse como sinónimo de «mujer» y en otras la expresión «por razón de género» se utiliza simplemente como una coletilla de la que no parece conocerse tampoco su significado exacto. Es frecuente, por ejemplo, la referencia a «colectivos de *mujeres* que padecen una problemática específica *por razón de género*», «*mujeres* con necesidades especiales *por razón de género*», o «*mujeres* con especial dificultad *por razón de género*», pero también se manejan expresiones como «tema de mujer» o «temas de la mujer», y se llega a establecer la creación del «Observatorio de Género en materia de mujer» (sic) cuya función será «estudiar y hacer visible las diferencias y discriminaciones en función de género» (art. 46). Vemos, pues, que existe bastante confusión en esta ley en torno al concepto de «género» y respecto al principio de transversalidad. Una prueba más de esta afirmación se encuentra en la propia descripción del objeto de la ley —efectuada en el preámbulo—, donde se afirma que regula, en el ámbito territorial de Castilla y León, «el marco de actuación adecuado en orden a *promover la igualdad de la mujer*» y que se trata de una norma «que contempla de forma *integral* los aspectos de promoción de la igualdad y asistencia a la mujer». En el art. 1, donde se define nuevamente el objeto de la ley, se incorpora la mención a la adopción «de medidas de acción positiva para la corrección de desigualdades por razón de *género*», aunque las medidas que después se establecen en el resto del articulado están dirigidas únicamente a las mujeres por las razones ya apuntadas anteriormente: 1.º) porque «género» se confunde con «mujer»; 2.º) porque se mezcla el principio de transversalidad con las medidas de acción positiva sin rigor ni claridad.

En cuanto a la transversalidad, se establece como uno de los principios que informan la actuación administrativa, que comporta «aplicar la perspectiva de género en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas llevadas a cabo por las distintas Administracio-

nes Públicas» (art. 3.1), es decir, tener en cuenta las diferentes situaciones y necesidades de mujeres y hombres, como se afirma en el preámbulo de la ley. En el propio preámbulo se afirma que se atribuye a la Consejería competente en materia de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres asesorar, vigilar y hacer efectivo que las medidas desarrolladas por las distintas Consejerías introduzcan la *variable de género* en sus políticas. Sin embargo, el artículo dedicado a establecer esta norma dispone que corresponde a la Consejería competente en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres asesorar sobre «las medidas específicas destinadas a las *mujeres* desarrolladas por otras Consejerías, así como la realización de otras que las refuercen o complementen» (art. 6). Nuevamente vemos como se confunden los términos «género» y «mujer», el principio de transversalidad y las medidas de acción positiva.

Como en el caso de Navarra, en lugar de introducir un enfoque global y transversal de género en las políticas y normas vigentes —y futuras—, revisarlas teniendo en cuenta los efectos diferenciales y discriminatorios de género que puedan producir y, en consecuencia, diseñarlas de tal forma que se eviten dichos efectos o, en su caso, establecer medidas de acción positiva que traten de paliarlos, lo que se hace es aprobar una ley *ad hoc* en la que se mezclan sin rigor objetivos, principios, medidas, transversalidad, acciones positivas, género, mujer, etc.

La Comunidad Valenciana aprobó también una ley para la igualdad entre mujeres y hombres²² en la que se dedica poco espacio al principio de transversalidad de género y se hace un entendimiento del mismo bastante fragmentario y poco coherente en mi opinión. Se establece el deber de las administraciones públicas de adoptar una estrategia dual basada en la complementariedad de las medidas de acción positiva y «las que respondan a la transversalidad de género» (art. 4.2). Esto es todo lo que en el texto del articulado se refiere al principio de transversalidad de género en esta ley. El preámbulo de la misma es mucho más explícito y ambicioso ya que afirma: «las administraciones públicas deberán adaptar sus *estructuras* y sus *procedimientos* con el fin de integrar la perspectiva de género y el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en el conjunto de las políticas y acciones que lleven a cabo todos y cada uno de sus departamentos. Para ello, deberán impulsar los cambios necesarios, crear estructuras de cooperación interdepartamental al más alto

²² Ley 9/2003, de 2 de abril (BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2003).

nivel de responsabilidad, y desarrollar métodos y herramientas que hagan posible la integración de la estrategia de la «transversalidad de género» dentro de cada departamento administrativo, facilitando la formación adecuada a responsables políticos y al personal técnico y creando instrumentos de evaluación, de tal forma que se garantice la calidad de toda política o actuación del Gobierno desde el punto de vista de la igualdad». El problema es que, como he dicho anteriormente, en el articulado de la ley no se establece ninguna medida concreta para conseguir los objetivos que se proponen.

Galicia ha sido hasta el momento la última comunidad autónoma que ha aprobado una ley para la igualdad²³. Varias de las críticas realizadas a las leyes de otras comunidades le son así mismo extensibles. Concretamente, la falta de coherencia, de concreción y la ausencia de controles. La falta de coherencia se produce al mezclar sin la debida justificación y rigor el principio de transversalidad de género y medidas específicas destinadas a las mujeres y, por otra parte, al confundir transversalidad *de* género con transversalidad *en* el género. Esto es lo que ocurre cuando se afirma pretender integrar la igualdad en la elaboración, ejecución y seguimiento *de todas las acciones* de su competencia (art. 6.2) y se estipula, sin embargo, que solamente los reglamentos «*con repercusión en cuestiones de género*» elaborados por la Xunta de Galicia exigirán, antes de su aprobación, la emisión de un informe sobre su impacto de género (art. 8; informe que no serán vinculante); o que la totalidad de las estadísticas e investigaciones «con eventual repercusión en cuestiones de género» realizadas por la Comunidad Autónoma de Galicia desagregará los datos en atención al sexo y en atención a las circunstancias vinculadas al género.

La falta de concreción de la ley se aprecia en el diseño de las medidas y actuaciones concretas que se realiza en términos muy vagos, lo cual unido a la ausencia de controles para comprobar su cumplimiento hace que su posible eficacia como instrumento útil en la lucha contra la desigualdad se reduzca enormemente o quede en manos del grado de concienciación que en esta materia posean los agentes destinados a aplicarlas. De hecho en materia de control solo se estipula específicamente que la consellería competente «dispondrá de un sistema de evaluación de la eficacia y eficiencia de los recursos, servicios y procedimientos

²³ Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres (D.O.G. núm. 149, de 3 de agosto).

específicos para el desarrollo de las actuaciones previstas en esta ley» (disposición adicional 7.^a). Por poner solo un ejemplo de la falta de concreción de las medidas establecidas puede mencionarse que, en una materia tan importante en Galicia como la titularidad de explotaciones agrarias, que tantos casos de discriminación hacia las mujeres ha supuesto y supone todavía, simplemente se afirma en la ley que «la Xunta de Galicia adoptará las medidas necesarias para facilitarles a las mujeres el acceso e mantenimiento de la titularidad o cotitularidad de las explotaciones agrarias».

Llama la atención en la ley que se hable del «derecho a la maternidad» y, sin embargo, nada se diga sobre la libertad reproductiva, aunque también hay alguna medida interesante, no obstante, bajo el señalado riesgo omnipresente de la falta de concreción y control. Por ejemplo: el fomento de vocaciones femeninas o masculinas según el género que se encuentre infrarrepresentado; el incremento del tiempo gratuito de propaganda electoral en los medios públicos de comunicación cuando se trate de debatir cuestiones relativas al género; no subvencionar ni bonificar a las empresas sancionadas por discriminación salarial, acoso moral o cualquier tipo de trato desigual dentro de las relaciones laborales; creación de un permiso retribuido de paternidad; preferencia para participar en cursos formativos a quien haya utilizado licencias o permisos relacionados con el cuidado de la familia, etc. Se habla también por primera vez (salvo error por mi parte) de «acoso moral por razón de género» para referirse a cualquier acción u omisión relacionada con el género y, en especial, con las situaciones de maternidad o de asunción de otras cargas familiares que tengan como finalidad o como consecuencia atentar contra la dignidad de la persona, sea mujer u hombre, a través de la creación de un contorno intimidatorio, hostil, humillante u ofensivo.

De todo lo expuesto, podemos concluir que en el Estado español el principio de transversalidad de género se ha incorporado a algunas leyes (estatales y autonómicas), se menciona, pero no se ha adoptado correctamente ni se aplica, bien porque se introduce de forma parcial y fragmentaria, lo cual es contradictorio con el propio concepto de «transversalidad», bien porque se realiza de manera meramente formal (sin introducir medidas con proyección práctica real) y muy confusa. En el Estado español, incluso en el nivel autonómico (donde, como hemos visto, se han aprobado varias leyes de igualdad entre hombres y mujeres en poco tiempo), poco se ha avanzado en relación con la adopción y menos aún con la aplicación del principio de transversalidad de género y éste corre un serio riesgo de convertirse, desde mi punto de vista, en

una simple coetilla o formulación retórica sino se le dota de contenido real, vinculante, en primer lugar, para los propios poderes públicos, encargados por el art. 9.2 de la Constitución de remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra.

Como ya señaló la Comisión europea refiriéndose al nivel regional, creo que también en el ámbito estatal y autonómico la falta de concienciación, formación y voluntad política en materia de igualdad de género son en gran medida responsables de la situación actual en relación con el principio de transversalidad de género, de que esta estrategia no haya dado todavía mayores frutos en el proceso de lograr una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres.

El principio de «gender mainstreaming» en la negociación colectiva sectorial de la Comunidad Autónoma de Galicia (1999-2002)²⁴

Como hemos visto, el panorama legislativo estatal y autonómico en cuanto a la introducción del principio de transversalidad de género no resulta demasiado halagüeño, por lo que cabe prever que el ámbito de su aplicación práctica sea aún peor. Para poder extraer algunas conclusiones que puedan tener cierto valor en el heterogéneo terreno de la aplicación práctica del principio de transversalidad, su análisis se ha centrado en un sector muy específico: el de los convenios colectivos sectoriales pactados en Galicia entre el año 1999 y el 2002 (ambos inclusive).

Una vez revisados los convenios objeto de estudio, se confirman los peores pronósticos. No se trata sólo, como cabía esperar a la vista del panorama legislativo y político estatal y autonómico, de que no se haya adoptado formalmente en la negociación colectiva el principio de transversalidad de género, sino de que ni siquiera se han eliminado totalmente de los convenios colectivos sectoriales las discriminaciones directas²⁵.

²⁴ La redacción de este apartado es deudora de la existencia de un trabajo más amplio —*Igualdade e discriminación de xénero na negociación colectiva sectorial en Galiza*— realizado por la autora en el curso 2002/2003 gracias a la financiación de la Diputación de A Coruña a través de una beca de investigación, y del que constituye una pequeña muestra.

²⁵ De hecho, la ley valenciana a la que hemos hecho referencia anteriormente establece, por ejemplo, que «la administración autonómica, a través del Registro de Conve-

Aunque lo más probable es también que mientras no se introduzca un enfoque transversal de género estas discriminaciones permanezcan por inercia deliberada o no.

La importancia de introducir el principio de transversalidad de género en la negociación colectiva es mucha, en mi opinión, ya que en ellos se regulan temas clave a la hora de poder hacer compatible la vida familiar y laboral para mujeres y hombres, es decir, para lograr una sociedad más equitativa desde la perspectiva de género. Esta importancia ha sido reconocida ya por las instituciones comunitarias²⁶ y lo es también, por ejemplo, por la ley de Castilla y León, a la que hemos hecho mención anteriormente, cuando establece el deber de las Administraciones Públicas de incentivar a las empresas que faciliten la inclusión en los convenios colectivos de medidas sobre flexibilidad de horarios en función de las necesidades familiares del personal a su servicio (art. 16.10). En el mismo sentido se expresa la ley valenciana (art. 18).

Sin embargo, lo que se observa todavía en los convenios colectivos sectoriales revisados es, resumidamente, lo siguiente:

nios Colectivos, informará la aplicación del principio de igualdad de género. *Cuando a través del registro de convenios se observase la existencia de un convenio que contenga cláusulas que pudieran ser contrarias al principio de igualdad reconocido en la Constitución Española y desarrollado por la presente ley, la autoridad competente adoptará las medidas oportunas previstas en la legislación laboral»* (art. 24). La ley de Castilla y León establece así mismo el deber de las Administraciones Públicas de velar para que los convenios colectivos no contengan cláusulas contrarias al principio de igualdad (art. 16.11). Conviene aclarar que lo que aquí se critica no es que se prevea que las autoridades velen porque los convenios colectivos respeten la igualdad entre mujeres y hombres, algo que ya deberían hacer al tratarse de un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado (art. 14), sino, precisamente, el hecho de que, al menos hasta ahora, se hayan limitado, en el mejor de los casos, a realizar un examen estrictamente formal del cumplimiento de la legalidad en la negociación colectiva.

²⁶ La Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002 (DOCE núm. L 269, de 5 de octubre de 2002), que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, establece el deber de los Estados miembros de fomentar el diálogo entre los interlocutores sociales para promover la igualdad de trato mediante, entre otros, los convenios colectivos y de alentarlos para que pacten convenios colectivos que establezcan normas antidiscriminatorias (nuevo art. 8 ter, aptdos. 1 y 2). En similar sentido se había pronunciado ya con anterioridad la Resolución del Consejo y de los Ministros (sic) de Trabajo y Asuntos Sociales, reunidos en el seno del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar (2000/C 218/02, DOCE núm. C 218, de 31 de julio de 2000).

1.º) La participación mayoritaria de varones en la composición de las mesas negociadoras de los convenios y en las comisiones paritarias para la interpretación de los mismos; lo que ha podido comprobarse en todos aquellos casos en los que consta el nombre de sus miembros en el propio convenio colectivo. No obstante, la presencia de mujeres en las mesas negociadoras y comisiones paritarias es mayor en la negociación colectiva de aquellos sectores donde constituyen la mayoría o una parte importante del personal asalariado y en representación de la parte social más que de la parte empresarial.

2.º) El lenguaje utilizado en los convenios colectivos es sexista: predomina mayoritariamente la utilización del llamado masculino genérico y aunque en algunos convenios de sectores con alta presencia de mujeres —sanidad, limpieza, etc.— trata de mitigarse con la introducción de algunos términos no sexistas (como el uso de barras, por ejemplo), no hay ninguno redactado totalmente en términos no sexistas e, incluso cuando éstos se utilizan con cierta frecuencia se hace sin total coherencia (por ejemplo, no se coordina el género del artículo con el del sustantivo: «los trabajadores/as») y sólo se aplica al sector asalariado, pero no al empresarial, a la clientela, etc, que continúa describiéndose en términos masculinos («el empresario», «los clientes», «los socios», «los compañeros»...). No obstante, la utilización del denominado masculino genérico como supuestamente omnicomprendivo de la especie humana, hombres y mujeres, además de sus implicaciones en la ocultación de la presencia real de las mujeres, aparece desmentida en muchas ocasiones en el propio tenor literal de los convenios. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el convenio colectivo para la Construcción de la provincia de A Coruña²⁷ utiliza términos masculinos, supuestamente genéricos, pero establece, sin embargo, una licencia en caso de fallecimiento de «esposa» (art. 29) que desmiente el supuesto carácter genérico de la utilización del masculino.

3.º) Las categorías profesionales aparecen también redactadas generalmente en términos masculinos y mucho menos frecuentemente (como en el convenio colectivo para Sanidad privada de A Coruña²⁸) se alternan con términos no sexistas —como el uso de barras— aunque no se hace un uso totalmente coherente de los mismos («médico/a jefe», por ejemplo). Hay una categoría que muy difícilmente se describe en tér-

²⁷ Resolución de 4 de octubre de 2002 (BOP de 25 de octubre de 2002).

²⁸ Resolución de 6 de junio de 2001 (DOG de 27 de agosto de 2001).

minos femeninos: «jefa»; y ello aunque sea desempeñada habitualmente por mujeres, como es el caso de la enfermería. Sin embargo, aparece redactada en términos masculinos: «jefe de enfermería», por ejemplo. No obstante, algunas categorías tradicionalmente ocupadas por mujeres continúan siendo descritas en los convenios colectivos en términos femeninos aunque el resto del texto esté redactado en masculino. Es el caso, ya clásico, de la categoría de «limpiadora», o de la de «enfermera», pero hay muchas más («gobernanta», «camarera de pisos», «matrona», etc.).

4.º) La promoción profesional apenas se contempla en los convenios colectivos analizados pero cuando se hace el criterio que se establece habitualmente es el de la antigüedad, salvo cuando se trata de puestos de especial confianza en los que se determina que sean de libre designación por parte de la empresa. Ambos criterios pueden ir en perjuicio de las mujeres, bien por haberse introducido con mayor retraso en el sector productivo de que se trate en el caso de la antigüedad, bien por introducir un elemento de posible arbitrariedad por parte de la empresa en el caso de la libre designación para puestos de confianza que puede ocultar, en realidad, la existencia de discriminaciones en el procedimiento de ascensos.

5.º) Siguen existiendo discriminaciones salariales entre trabajadoras y trabajadores, en la mayoría de las ocasiones en razón de la categoría profesional que unos y otras ocupan, pero todavía perviven algunas directas. El personal de limpieza —compuesto mayoritariamente por mujeres— es la categoría profesional que habitualmente menor salario recibe dentro de las empresas, especialmente indigno en el caso de realizarse no en jornada completa sino por horas. A pesar de la STC 145/1991, de 1 de julio, continúan estableciéndose mayores salarios para los «peones» que para las «limpiadoras», por ejemplo. El convenio colectivo para Panaderías de A Coruña²⁹ —vigente hasta el 31 de diciembre de 2003— establece el mismo salario base diario para las «vendedoras de pan en despachos» que para el «personal de limpieza (jornada completa)», que en ambos casos es inferior al del «peón» (34 céntimos de euro diarios menos en 2001 y 35 en 2002). El sueldo del «personal de limpieza (por horas)» se determina en 2,48 euros en 2001 y 2,54 en 2002.

6.º) En lo que se refiere a las situaciones de riesgo para el embarazo, descanso por maternidad, reducción de jornada por lactancia, excepciones para el cuidado de la descendencia, etc., lo que se observa es que

²⁹ Resolución de 8 de agosto de 2002 (BOP de 11 de septiembre de 2002).

la mayoría de los convenios de sectores con mano de obra mayoritariamente masculina no suelen hacer referencia a estas cuestiones y, los que sí las mencionan —tanto de sectores tradicionalmente masculinos como con fuerte presencia de personal femenino— en la mayoría de las ocasiones simplemente reproducen el tenor literal de las normas laborales que regulan esa materia, o se remiten a ellas, pero no introducen mejoras respecto de lo establecido legalmente; lo que constituiría la verdadera función de los convenios colectivos.

7.º) Muy pocos convenios mencionan todavía el acoso sexual. Es el caso del convenio colectivo para Limpieza de edificios y locales de A Coruña³⁰ que define el acoso sexual como «aquellas conductas verbales o físicas de naturaleza sexual que son consideradas ofensivas y no deseables por la persona que las sufre» (art. 35).

8.º) No se han encontrado cláusulas antidiscriminatorias por razón de sexo o acciones positivas en favor de las mujeres y para incentivar la igualdad entre trabajadores y trabajadoras. En esta materia es todavía más perceptible la inercia y la falta de formación y concienciación en materia de igualdad de género con la que se negocian los convenios colectivos, cuya máxima preocupación parece ser el incremento salarial anual y la jornada laboral, y no tanto las demás condiciones de acceso y permanencia en el empleo que tienen también una gran relevancia a la hora de facilitar u obstaculizar la vida de los trabajadores y especialmente de las trabajadoras, máxime si tienen responsabilidades familiares; el supuesto más frecuente en el caso de las mujeres aunque no tengan descendencia³¹. En este punto lo máximo que se hace es atribuir al Comité de empresa la función de velar por los principios de no discriminación e igualdad de sexo.

A modo de conclusión, para seguir avanzando

Cuando hablamos de «transversalidad de género» utilizamos una expresión nueva para referirnos a una idea antigua: la desigualdad entre

³⁰ Resolución de 15 de junio de 1999 (DOG de 20 de julio de 1999).

³¹ Un informe del Imsero ha puesto recientemente de manifiesto que siguen siendo las mujeres (60%) las principales responsables del cuidado de las personas mayores. De ellas la mayoría son hijas (25,8%) de las personas de cuyo cuidado se encargan, frente a sólo un 14,9% de hijos que se responsabilizan de esa tarea (Imsero 2002, p. 272).

hombres y mujeres como un problema estructural, que atraviesa el orden socioeconómico, político y cultural establecido. Sin embargo, la Conferencia de Beijing introdujo un matiz importante en esta vieja idea: dotarla de contenido normativo. Esto llevó a que los Estados y organizaciones participantes se comprometiesen a incluir «de forma efectiva» la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones.

Casi diez años después, sin embargo, lo que se observa es que ha comenzado a hablarse de transversalidad de género y a introducir formalmente este principio en las normas y planes de actuación, pero de una forma todavía muy tímida y, en ocasiones, harto confusa, como hemos tenido ocasión de demostrar. Por eso, de cara al futuro, es necesario, en mi opinión, seguir avanzando en la aplicación del principio de transversalidad y, para ello, se debe, en primer lugar, introducir claridad y rigor en la utilización de los conceptos de «género» y «transversalidad»; en segundo lugar, aplicar la perspectiva de género en todos los análisis, estudios, estadísticas, etc., realizados para, sobre la base de los resultados así obtenidos, poder establecer medidas específicas que contribuyan a la igualdad real entre mujeres y hombres. En tercer lugar, es esencial establecer controles eficaces para comprobar que se ha introducido la perspectiva de género y verificar el grado de cumplimiento de las medidas diseñadas en su desarrollo. En este largo proceso de lucha por la construcción de una sociedad más justa para las mujeres y los hombres, la concienciación, formación y dotación de recursos (humanos y financieros) constituyen elementos cuya existencia y extensión deviene indispensable para continuar avanzando.

Bibliografía

- BOOTH, C. y BENNETT, C. (2002): «Gender mainstreaming in the European Union. Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?», *The European Journal of Women's Studies* Vol. 9 (4), pp. 430-446.
- BOURDIEU, P. (2000): *La dominación masculina*, Barcelona: Anagrama.
- CONSEJO DE EUROPA (1999): *Las Conferencias ministeriales del Consejo de Europa sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid: Instituto de la Mujer.
- (2003): *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas»*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming, Madrid: Instituto de la Mujer.

- FOURIER, C. (1974): *Teoría de los cuatro movimientos y de los destinos generales*, Barcelona: Barral.
- IMSERO (2002): *Las personas mayores en España. Informe 2002*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MAZEY, S. (2002): «Gender mainstreaming strategies in the E.U.: delivering on an agenda?», *Feminist Legal Studies* 10, pp. 227-240.
- ONU (1980): Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Madrid: Ministerio de Cultura.
- (1996): Declaración de Beijing y Plataforma para la acción. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres Beijing (China), septiembre 1995, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer.
- POLLACK, M. A. y HAFNER-BURTON, E. (2000): *Mainstreaming Gender in the European Unión*, Cambridge, Harvard Jean Monnet Working Paper 2/00.
- ROSSILLI, M. (1997): «The European Community's Policy on the Equality of Women. From the Treaty of Rome to the Present»: *The European Journal of Women's Studies* Vol. 4, pp. 63-82.
- (2001): *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid: Narcea.
- SCOTT, J. (1990): «El género: una categoría útil para el análisis histórico», en AMELANG, J. S. y NASH, M. (eds.): *Historia y género: las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*, Valencia: Alfons el Magnànim, pp. 23-56.

Libertad de elección de profesión y ejercicio de la prostitución

Por
Sylvia Gay, Eñaut Otazo y Marian Sanz

Libertad individual y ejercicio de la prostitución

La globalización y la gran brecha entre países ricos y países pobres, entre el Norte y el Sur, al tiempo que las escasas oportunidades de supervivencia en sus países de origen, está provocando movimientos migratorios de alcance incalculable, con un protagonismo de las mujeres que obliga a contemplar la inmigración desde una perspectiva de género¹ y es que la «feminización de la pobreza en el planeta ha derivado en la feminización de la emigración transnacional»². Las mujeres inmigradas, sea cual sea su nivel de estudios y capacitación, tienen poquísimas posibilidades de trabajar en alguna esfera alejada del trabajo doméstico, la hostelería y los servicios personales, entre los que destaca el cuidado y atención familiar y la prostitución. La feminización de la inmigración se hace más relevante en las mujeres dominicanas (80%), colombianas, ecuatorianas, brasileñas y guineanas (70%) y filipinas, peruanas y cabo-verdianas (60%). Todas ellas conforman una gran diversidad de perfi-

¹ «El fenómeno de la globalización tiene consecuencias en todos los aspectos de la realidad social. Posiblemente, una de las más dramáticas sea la reaparición del mercado de personas, sobre todo de mujeres, como gran negocio emergente equiparable a lo que ha venido siendo el tráfico de armas o de drogas. No todas las redes de tráfico ilegal de personas (relacionadas o no con la prostitución) son redes esclavistas pero, sin duda, todas están ligadas a situaciones de pobreza y al tratamiento que desde los países ricos estamos dando al tema de la inmigración», Forum de Política Feminista. *La prostitución desde un punto de vista feminista*, Taller de Madrid, Madrid, 2001, p. 100.

² HOLGADO FERNÁNDEZ, Isabel. *Las nuevas retóricas de la inmigración femenina: la prostitución en las calles de Barcelona*, Revista Scripta Nova, Universidad de Barcelona, n.º 94, 2001, p. 1.

les, solteras o casadas, con hijos o sin ellos, sin formación o altamente calificadas, mujeres de áreas rurales o urbanas, mujeres con un proyecto migratorio de corto plazo, de ida y vuelta, o las que aspiran poder asentarse definitivamente; mujeres que emigran de forma autónoma, otras que están sujetas a redes de tráfico de personas.

La lógica masculina domina el mercado de trabajo y en él la población inmigrante forma parte de una «infraclass» laboral necesaria para el sistema económico imperante que se caracteriza por la precariedad, la temporalidad, los bajos salarios y la economía sumergida. Pues bien, en este mercado de trabajo, a las mujeres inmigrantes se las está considerando como el viejo «ejército de reserva» que necesitaba el capitalismo en el siglo XIX y están ocupando los espacios laborales que las mujeres autóctonas no quieren. Espacios de un mercado de trabajo secundario en actividades marginales, con inferiores garantías laborales y bajos ingresos, con escasísima organización colectiva y con nulas posibilidades de promoción laboral, sin olvidar, por descontado, las situaciones de explotación, discriminación y de abusos laborales y sexuales.

Resaltamos que la carencia de un estatuto jurídico y de instrumentos para hacer valer sus derechos es el punto clave con el que se enfrentan las mujeres inmigrantes, agravándose su situación irregular cuando llegan a través de redes ilegales de inmigración y se encuentran trabajando en el servicio doméstico o en la prostitución. En estos casos, «las estrategias de supervivencia pueden situarlas en la ilegalidad, la alegaldad o, cuando menos, en una precariedad o vulnerabilidad graves»³.

En este sentido consideramos la prostitución desde la vertiente de la persona que la ejerce, de la libertad para elegir su profesión y del modo como puede desempeñarla, enfocándola, por tanto, como un trabajo y no como un problema social. Estaríamos, pues, en el tránsito de la prostitución hacia el ámbito de la sociología del trabajo, abandonando el ámbito de la sociología de la marginación, como una estrategia más que posibilite la incorporación al mercado de trabajo, con plenos derechos y garantías, de este colectivo de trabajadoras tradicionalmente excluido de toda consideración laboral. Y es por ello que, desde un prisma ius laboralista, vamos a analizar la prostitución libre, ejercida por personas adultas como

³ LÓPEZ MÉNDEZ, Irene. *El derecho a tener derechos y el marco jurídico de la inmigración y el tráfico de mujeres*, in Elena Bonelli y Marcela Ulloa (coord.), «Tráfico e inmigración de mujeres en España, colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales», ACSUR-Las Segovias, Madrid, 2001, p.27.

actividad profesional, como actividad económica que está demandando una respuesta jurídica, una respuesta reguladora de este trabajo.

El detonante que ha desencadenado la intervención legislativa no ha sido más que el gran aumento de la prostitución, especialmente la de calle, que ha creado un malestar ciudadano frente al cual los gobiernos europeos, con mejor o peor fortuna, están reaccionando, estableciendo diversas medidas para reducir su emergencia al tiempo que se legisla sobre el tráfico de personas⁴. Europa se pregunta qué hacer con dos millones de prostitutas.

Las medidas tienen como objetivo, por un lado, reforzar la lucha contra el proxenetismo, formado por redes mafiosas que han proliferado y que explotan sobre todo a las inmigrantes ilegales y, por otro, erradicar la prostitución callejera. Los caminos para conseguirlos son distintos: Holanda y Alemania han optado por dar carácter laboral a la prostitución; Suecia persigue a los clientes; Francia e Italia se dirigen hacia la prohibición de la prostitución en la vía pública.

En España se han dado, por el momento, dos pasos de diferente intensidad. En marzo de 2002 se creó en el Senado una Comisión Espe-

⁴ Espacio Schengen (1985) en vigor para España 1-3-1994, establece nuevas restricciones en las fronteras españolas; Resolución PE de 18-1-1996 define la trata de personas como *«acto ilegal de quien directa o indirectamente facilita la entrada o la residencia de un ciudadano procedente de un tercer país con el objetivo de explotarlo mediante engaño o cualquier tipo de coacción o abusando de una situación de vulnerabilidad»*; el Consejo de 24 febrero 1997 establece una Acción Común en la que se define con mayor detalle la trata de personas como *«cualquier comportamiento que facilite la entrada, el tránsito, la permanencia y salida del territorio de un estado con el objetivo de explotación sexual con fines de lucro de una persona no menor, cuando se recurra a medios de coacción, en particular violencia o intimidación ilegal, sobre todo reprimiendo a las presiones o abusos»*. El Tratado de Ámsterdam (octubre 1997), refuerza la defensa de los derechos e intereses de las personas comunitarias, desarrollando la UE como espacio de libertad, de seguridad y justicia y armoniza las políticas sobre migraciones y la cooperación judicial y penal en materia de tráfico de personas. El Consejo Europeo extraordinario de Tampere (15-16/10/1999) recoge en sus conclusiones que *«el Consejo Europeo está resuelto a afrontar de manera radical la inmigración ilegal, sobre todo reprimiendo a quienes se dedican al tráfico de seres humanos y a la explotación económica de los migrantes»*. La Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002 (DO n.º L 203 de 1-8-2002) completa los instrumentos anteriores y debe contribuir a la prevención de la trata de seres humanos y a la lucha contra este fenómeno en la que se definen las infracciones relacionadas con la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual y las correspondientes sanciones y responsabilidades.

cial sobre la prostitución que hasta el momento está recabando informes y comparencias de expertos en la materia y en septiembre de 2003 se aprobó la Ley Orgánica de medidas concretas en materia de Seguridad ciudadana, Violencia doméstica e Integración social de los extranjeros⁵.

La Ley responde al Plan de Lucha contra la Delincuencia (septiembre 2002) y se encamina hacia el mismo tipo de medidas de Francia e Italia. Se modifica el artículo 318 bis CP «Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros», endureciéndose fuertemente las sanciones penales por la promoción del tráfico ilegal de personas⁶ al tiempo que, en virtud de una supuesta adaptación técnica, se modifica el artículo 188, incluido en los delitos relativos a la prostitución y a la corrupción de menores⁷. La finalidad de esta reforma, en palabras de la Exposición de Motivos, es la de «combatir el tráfico ilegal de personas, que impide la integración de los extranjeros en el país de destino. (...) El nuevo texto contiene un importante aumento de la penalidad al respecto estableciendo que el tráfico ilegal de personas —con independencia de que sean o no trabajadores— será castigado con prisión de cuatro a ocho años (...) en aras a una efectiva protección de las personas mediante la prevención de este tipo de conductas, se agravan las penas cuando el tráfico ilegal ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, o la víctima sea menor de edad o incapaz». En suma, se reforma el CP «para luchar con más eficacia como lo hace el conjunto de los países de la Unión Europea contra quienes trafican con seres humanos, destinados muchas veces a la explotación sexual» (Ministro de Justicia, Debate parlamentario del 10 de abril de 2003).

⁵ LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE 30-9-2003).

⁶ Art. 318 bis. 1. «El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión». 2. «Si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas, serán castigados con las penas de cinco a diez años de prisión» ...

⁷ Art. 188. 1. «El que determine, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de 12 a 24 meses. En la misma pena incurrirá el que se lucre explotando la prostitución de otra persona aún con el consentimiento de la misma». ...

Modelos de intervención legislativa

El debate actual, tanto en el feminismo como en los ámbitos jurídico y social, se centra en si se debe regular o no la prostitución sacándola de la situación de alegalidad en que se encuentra y qué papel debe desempeñar el Estado. La cuestión no se plantea ya en términos de moralidad, el dilema es si la prostitución es una forma de explotación que debe ser abolida (o incluso perseguida) o una profesión que hay que regular, situando uno de los núcleos principales del debate en la distinción entre la prostitución forzada y la prostitución libre.

Teóricamente el derecho a prostituirse pertenece a la esfera de la libertad individual de la persona en el mismo sentido en el que es «libre» quien necesita vender su fuerza de trabajo como *modus vivendi* y, por tanto, existe en Europa una prostitución autónoma de mujeres, marginal en aspecto cuantitativo. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, la prostitución en nuestro entorno se caracteriza por la fuerte presencia de mujeres inmigrantes⁸ que, en numerosos casos, sufren condiciones *de para-esclavitud* sin ninguna posibilidad de ejercicio de su libertad, lo que obliga a establecer una política legislativa y a un tratamiento conjunto de la prostitución forzada y de la inmigración, adoptando todos los países de la UE una acción común.

Desde una perspectiva jurídica, el Estado dirige su actuación sobre la prostitución por tres vías: la penalización, la tolerancia reduccionista y la regulación promotora de derechos. Estas vías permiten identificar los diferentes modelos de intervención legislativa por los que transcurren los ordenamientos jurídicos.

1. Prohibicionismo

Este modelo se basa en la represión penal del ejercicio de la prostitución y prohíbe la compraventa de prestaciones sexuales, rechazando

⁸ Tipología de prostitución extranjera: a) formas de prostitución de importación: mujeres que ya ejercían la prostitución en sus países de origen; b) formas de prostitución que nacen y se desarrollan en el país de destino: mujeres que comienzan a ejercer voluntariamente o porque se encuentran en una red ambigua de relaciones sentimentales; c) formas de prostitución de trata: mujeres que son arrancadas de sus países mediante violencia o fraude, transportadas a otro país y obligadas a ejercer la prostitución.

Vid. Proyecto CLES, *Barcelona, París, Turín: intervenciones sobre la prostitución extracomunitaria*, Turín, 2002, pp. 33 y 34.

tanto la prostitución como el proxenetismo como ilícitos penales y establece medidas coercitivas que se dirigen tanto a las prostitutas como a los proxenetas.

Por su lado, la sociedad excluye a las prostitutas y a los proxenetas, y unas y otros son considerados puros delincuentes, objeto, por tanto, del Derecho Penal, por lo que la Justicia y la Policía van a tener un papel preponderante sancionador en la aplicación de la ley penal. En suma, la prostituta, para el prohibicionismo, no es una víctima, sino una delincuente.

La justificación de un modelo semejante resulta bastante problemática desde la óptica de los criterios político-criminales empleados. No se comprende bien qué sistemática se emplea (y en torno a qué bienes jurídicos) para estimar la comunión delictual de un proxeneta con las personas a las que prostituye y, al mismo tiempo, defender la total atipicidad del papel del cliente, obviado por las legislaciones nacionales y que incluso puede servir, como en el caso de Egipto, de testigo de cargo. La incoherencia prosigue al advertir la radicalidad con que se condena a la prostituta individual mientras se toleran (o se connive) con los centros oficiales de prostitución al servicio de las autoridades de los diferentes regímenes o de turistas que aportan suculentas divisas a esos sistemas.

El prohibicionismo no permite el reconocimiento de la actividad de la prostitución, persiguiendo policial y judicialmente su ejercicio. Irlanda, salvo error u omisión, es el único Estado de la Unión Europea (UE) en el que la prostitución está tipificada como delito. Ciertos Estados supuestamente abolicionistas tienen en muchos puntos de su legislación medidas prohibicionistas, en el sentido de que se sigue penalizando a las mujeres que ejercen la prostitución; así Estados Unidos (se penaliza a la prostituta y al cliente), Inglaterra (se penaliza la prostitución de calle), Canadá (se penaliza la provocación o vivir de las ganancias de la prostitución).

Suecia está siendo el ejemplo paradigmático de prohibicionismo *impropio* al penalizar al proxeneta y al cliente o usuario de prestaciones sexuales y no a la prostituta. La criminalización de la conducta se basa en que se considera una forma de violencia de género contratar los servicios de una prostituta.

La sociedad sueca disfruta en apariencia de un alto grado de igualdad (el 70% de las mujeres tienen empleo y tienen el 50% de representación parlamentaria). Sin embargo, se percibe un desequilibrio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Y por ello el Ministerio

de Trabajo junto con el de Justicia, Salud y Asuntos Sociales han abordado un análisis del fenómeno de la prostitución abarcando una mejora de la legislación en vigor, un aumento de las medidas preventivas y la promoción de un trato adecuado a las prostitutas en cuanto víctimas.

El enfoque sueco se aparta del prohibicionismo clásico, siendo en la legislación comparada el único país que ve ilicitud (incluso penal) en el mero acto, y no sólo en los eventuales problemas de urbanidad o en el lucro indebido de los proxenetas. La prostitución no es un delito pero el proxenetismo sí, sancionado con 4 años de prisión, y tipificando también el hecho de no evitar que el tercero a cuya disposición se ha puesto un local lo destine a fines de prostitución (si se conoce esa circunstancia).

El 11 de enero de 1999 entra en vigor la Ley sobre prohibición de compra de servicios sexuales. Se condena a 6 meses de prisión y multa a todo el que a cambio de pago obtenga una relación sexual ocasional. Esta regulación busca la erradicación de la prostitución en su conjunto pero, sobre todo se encamina a la de calle, y así se han previsto una serie de medidas sociales de ayuda a las prostitutas como la asistencia médica gratuita y una pensión de jubilación de base. Pero, al no estar reconocida la prostitución como actividad profesional, no disfrutan de baja por enfermedad ni de vacaciones. Es sorprendente que aquellas prostitutas que trabajan como autónomas deban hacer declaración de IVA y que las que trabajan «por cuenta ajena» (es decir a las órdenes de un proxeneta delincuente) y obtienen «un salario» tengan la obligación de presentar la declaración de IRPF.

Por primera vez nos encontramos con una regulación que ataca frontalmente la causa de la prostitución: la demanda de servicios sexuales. Es de subrayar que se abordan tímidamente las necesidades reales de las prostitutas aunque resulta incoherente no reconocer la prostitución como actividad económica (y castigar a quien la pide) y acotar minuciosamente todo lo relativo a su régimen fiscal. La regulación sueca parte de una noción muy particular de libertad sexual, con la que fácilmente se puede discrepar, pero no se desentiende, como harán otros países aparentemente más «liberales», del factor humano que subyace a esta problemática.

2. *Abolicionismo*

En el plano internacional, al terminar la segunda guerra mundial, el fenómeno de la prostitución es nuevamente abordado en la Asamblea

General de las Naciones Unidas que, por su resolución 317 (IV) de 2 de diciembre de 1949, adopta el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Este Convenio y su Protocolo final se abren a la firma el 21 de marzo de 1950 en Lake Success (Nueva York) y como texto único se les denomina comúnmente «Tratado de Lake Success», ratificado por 74 países⁹.

El abolicionismo no separa la prostitución de la trata de personas pues siempre considera que aquélla entra en la categoría de violencia contra la mujer, ni tampoco distingue entre prostitución forzada y libre o entre prostitución infantil o adulta (toda prostitución supone la privación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas ya que consiste en la venta del propio cuerpo y su puesta a disposición para la satisfacción de otro). Lo que propugna el abolicionismo es criminalizar al proxeneta y no castigar ni controlar a las que la ejercen, resignándose en todo caso a tolerar la prostitución como mal menor o inevitable. No obstante, paralelamente, se intenta erradicarla a través de medidas sociales de prevención y reinserción a corto y largo plazo. En ocasiones el discurso abolicionista se muestra hostil hacia el cliente, dado que éste es un cooperador necesario en una relación considerada indeseable e idealmente abolible, acercándose, por tanto, a lo que aquí llamamos prohibicionismo *impropio*. Para el abolicionismo la prostituta ya no es una delincuente sino que es considerada como víctima.

El abolicionismo considera que la prostitución y los males que la acompañan son incompatibles con la dignidad humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad. En definitiva, la prostitución simboliza la supervivencia de la esclavitud y el sometimiento total y absoluto de la mujer por lo que no puede ser aceptada desde el punto de vista social, moral y jurídico. Es curioso que no se cuestione el sometimiento de la mujer en otras estructuras sociales y sí se haga en un ámbito donde transgrede su rol de género y sexualidad y adquiere autonomía económica y poder de decisión.

Por ello, el Tratado de Lake Success¹⁰ no penaliza a la prostituta pero

⁹ Datos de las Naciones Unidas a febrero de 2002. España ratificó el Convenio el 18 de junio de 1962 sin realizar ninguna reserva.

¹⁰ Comienzan a alzarse voces para que se refuerce y se expanda el Convenio de 1949 mediante un nuevo Convenio contra todas las formas de explotación sexual que, entre otras cosas, *«haga de toda la prostitución y el tráfico violaciones a los derechos humanos de las personas; que discriminalice a las mujeres en la prostitución; que criminalice a los alcahuetes y clientes. Que esta nueva convención también encare los servicios sociales,*

sanciona a todo aquel/lla que contrate, lleve, engañe a una persona para que se prostituya aunque medie consentimiento (Arts. 1 y 2). Asimismo, se castigará a todo aquel que dirija, alquile o financie un local de alterne (Art. 6) y se prohíbe toda Ley o Reglamento que obligue a las prostitutas a inscribirse en listas, queriendo erradicar cualquier viso de control, y, en definitiva, de reglamentismo. Dado que se sanciona hasta en el caso en el que medie consentimiento, se considera que siempre hay explotación y que la prostituta nunca ejerce libremente su trabajo. Pero —cabe preguntar— ¿no es alienante cualquier prestación de servicios para otro? ¿Por qué se presume que la prostituta no ejerce libremente su trabajo (sobre todo cuando hay testimonios en sentido inverso)? y es que, si bien es cierto que los proxenetas obtienen un margen de beneficio mucho mayor que el de la prostituta, esta afirmación de ausencia de libertad en el ejercicio de la prostitución nos parece exagerada e incompatible con los valores superiores del ordenamiento que imperan hoy en día, sobre todo con la libertad y el libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, si el abolicionismo considera a la prostituta como una víctima es incongruente que en algunos casos se le apliquen medidas que se llevan a cabo normalmente con enfermos o delincuentes.

En la actualidad, hay numerosos países abolicionistas que al abordar la prostitución, además de actuar con medidas prohibicionistas están impregnándose de categorías reglamentistas (como Grecia y Turquía en los que las prostitutas deben inscribirse en un registro y acudir a una clínica para someterse a reconocimientos regulares), Austria (que permite ejercer la prostitución en casas de tolerancia registradas) y Bélgica (donde se tolera la prostitución en clubes, bares y escaparates en la calle).

3. *Reglamentismo*

Cuando se habla de dotar de un régimen jurídico al fenómeno de la prostitución, es frecuente que se den debates circulares nacientes de un diferente entendimiento de lo que significa esa dotación, predominando en su regulación dos corrientes radicalmente diferentes y para las que

las oportunidades educacionales y las alternativas económicas necesarias para los sobrevivientes de la explotación sexual», Janice G. Raymond, Coalición contra el tráfico de mujeres, Informe para el Relator Especial sobre violencia contra la mujer, Naciones Unidas, Ginebra, Mayo 1995.

se emplea el mismo término de «regulación». Para diferenciarlas, hemos optado aquí por llamarlas regulacionismo y reglamentismo.

Este último tiene la vocación de eliminar la prostitución de calle y defiende la necesidad (subsidiaria en ocasiones, concurrente en otras) de que se controle administrativamente a quienes desempeñen la actividad. En él, la prostituta no es víctima sino una persona potencialmente conflictiva.

Quienes defienden las tesis reglamentistas parten del derecho, constitucional a menudo (y también en el sistema español según el artículo 17 de la Constitución) de la seguridad ciudadana. Es imprescindible para esta postura que la prostitución no se ejerza en la vía pública, por mera transitabilidad y mayor urbanidad, y la máxima legitimación dogmática del derecho fundamental en que se basa permite, por colisión de derechos, medidas incluso francamente radicales, donde el derecho a la intimidad de quien se prostituye constituiría ciertamente un límite, pero no tan insoslayable. La administrativización de la actividad sería así un fin deseable para la mayor tranquilidad del usuario e incluso de la prostituta, pues el control también le resultaría beneficioso en la detección de eventuales enfermedades de transmisión sexual (ETS). No hay que olvidar que la salud pública sirve a este respecto de brillante argumento de cierre.

Sin embargo, y esgrimiendo los derechos de libre transitabilidad e intimidad de que también son titulares las prostitutas, hay quien ha elevado sus voces críticas contra estas posturas. En primer lugar, en el estatuto básico de libertad garantizado por las constituciones occidentales a sus ciudadanos, la evolución de la prevención médico-ginecológica hace que ya no se justifique el reglamentismo en términos de salud pública: la experiencia demuestra que la prostituta, primera interesada en mantener su cuerpo sano, es con mucha mayor frecuencia la agredida por una ETS que la agresora. Además, la desmedida actuación administrativa (sobre todo cuando se traduce en apertura de fichas, etc.) puede acarrear tremendos costes y renunciaciones en su derecho a la intimidad, tan fundamental como cualquier otro que se esgrima.

Para estas corrientes críticas al reglamentismo no cabe duda de que las prostitutas son las primeras interesadas en que se mantenga la seguridad ciudadana (para no ser víctimas de robos ni agresiones, para huir de la rueda de delincuencia que a menudo se desarrolla en la calle y también para preservar, hasta cierto punto, a los propios clientes de la misma), pero esconderlas de la calle cuando la dañosidad no está en ellas es, para estas corrientes, maquillar el problema sin solucionarlo y gol-

peando al más frágil. También es evidente que el reglamentismo, lo prenda o no, acaba respondiendo a intereses poco confesables rayanos en lo meramente estético o (y esto es más innoble aún) económicos.

A) Francia

El estado actual de la prostitución francesa empieza a configurarse a partir de la aprobación de los Acuerdos Schengen en 1985. La supresión de las fronteras internas y la libertad de circulación de personas facilitan la movilidad de las prostitutas por los Estados miembros de la UE.

En efecto, la afluencia de prostitutas inmigrantes en los últimos años ha sido masiva, hasta el punto de que en 1999 sumaban más de la mitad del total, tendencia que ha continuado. La causa de su llegada radica generalmente en la pobreza o en la crisis económica de sus países de origen.

Según los datos ofrecidos por el OCRTEH¹¹, en el año 2001 las prostitutas de calle viven una situación de auténtica explotación, puesto que de los 450 a 760 € que ganan al día sólo se quedan con 45 €, estimándose que los beneficios de los proxenetas son similares a los de los traficantes de drogas (entre 2,3 y 3 millones de €). Es de subrayar que las cifras fluctúan dependiendo del organismo que las facilite y que sólo se refieren a la prostitución de calle, parte visible de las redes, y una de las causas de la desvalorización económica de las zonas urbanas (declive del mercado inmobiliario). Como el abolicionismo no penaliza a la prostituta ni al cliente, las fuerzas de seguridad hasta la aprobación de la reciente Ley para la seguridad interior¹² carecían de medios para intervenir directamente sobre la prostitución callejera por lo que se veían abocadas, eufemísticamente, a imponer multas por aparcamiento indebido dificultando así el acercamiento entre prostituta y cliente.

El auge de la prostitución de calle provocó tales quejas y protestas en la ciudadanía que obligó al Gobierno a intervenir frente a esta situación de orden público, por la insuficiencia de la legislación en vigor en

¹¹ Datos estadísticos del Office central pour la repression de la traite des êtres humains, recogidos en el Informe del Senado, n.º 34 de 29 de octubre de 2002, Ponente: Janine Rozier.

¹² Ley n.º 2003-239, de 18 de marzo 2003, para la seguridad interior (JO 19-3-2003), que había sido precedida por la Ley n.º 2002-1094, de 29 de agosto de 2002, de orientación y programación para la seguridad interior (JO 30-8-2002).

esos momentos. Así se inician los debates sobre la seguridad interior a comienzos del 2002 que desembocan en la Ley de orientación y programación para la seguridad interior (agosto 2002) y, posteriormente, en la ya mencionada Ley de seguridad interior (marzo 2003), con la finalidad de dotar a las Fuerzas de Seguridad de medios para combatir, con mayor eficacia, la inseguridad, la delincuencia, el tráfico de personas y por tanto, implícitamente, el imparable desarrollo de la prostitución de calle, todo ello en aras del mantenimiento de la paz social y del orden público y de la protección de las personas y de los bienes, obligación que corresponde, insoslayablemente, al Estado¹³.

El art. 50 de la Ley de seguridad interior realiza importantísimas modificaciones en el art. 225 del CP. Tipifica el delito de «*racolage*»¹⁴ (captación de clientes para transaccionar relaciones sexuales a cambio de dinero) en sus dos tipos: el «*racolage actif*» (ofrecer abiertamente relaciones sexuales a cambio de dinero) y el «*racolage passif*» (consistente en el mero hecho de incitar en la vía pública, o ubicarse permanentemente en una determinada calle o llevar una indumentaria peculiar y provocativa)¹⁵, sancionado el delito con pena de dos meses de prisión y 3.750 € de multa. Este mismo artículo 50 introduce en el art. 225 CP otro apartado, el n.º 12, sancionando con la misma pena al cliente que yazca con personas vulnerables, entendiendo la vulnerabilidad en un sentido amplio (incapaces, enfermos, mujeres embarazadas). Por su parte, el art. 51 de la Ley añade un nuevo apartado al art. 225.10 CP sancionando, por primera vez en la legislación francesa, a toda persona que arriende o ponga a disposición cualquier clase de vehículo cuando el arrendatario o disponente vaya a destinarlo a fines de prostitución.

Se mantiene intacto el art. 225-6 CP que tipifica una figura delictiva asimilada al proxenetismo, referida a aquella persona que, sin poder justificar sus ingresos, conviva o se relacione con otra persona que ejerza habitualmente la prostitución. Se invierte la carga de la prueba y será el conviviente el que tendrá que probar que sus ingresos no provienen

¹³ Art. 1 de la Ley 2003-239, de 18 de marzo de 2003.

¹⁴ Art. 225-10-1. CP: «Le faire, à tout moyen, y compris par une attitude même passive, de procéder publiquement au *racolage* d'autrui en vue de l'inciter à des relations sexuelles en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3.750 d'amende».

¹⁵ El «*racolage passif*» ha ido entrando y saliendo de la legislación penal francesa a lo largo del siglo XX hasta que fue suprimido en el CP de 1994 y recuperado nuevamente por la Ley de Seguridad Interior de 2003.

de la prostitución. Esta medida es clásica en las regulaciones prohibicionistas e incoherente en una legislación que se declara abolicionista, salvo que se considere que puede ser una medida eficaz en la lucha contra el proxenetismo.

Finalmente, y en respuesta a la preocupación por la internacionalización de las redes de tráfico de personas y al problema que a la sazón se suscita por la cuantiosa presencia de prostitutas extranjeras necesitadas de permiso de residencia y/o visado según los casos, la Ley prevé la posibilidad, en base al CP, de que se les retire el permiso de residencia, o ser puestas en la frontera o expulsadas directamente a sus países de origen, por delito de *racolage*. Asimismo, la nueva regulación facilita la obtención de los permisos de residencia temporal para aquellas prostitutas «ilegales», acusadas de *racolage*, que denuncien a sus proxenetas y muestren arrepentimiento (al igual que en Italia o EEUU), pudiendo renovarse el permiso hasta que haya una decisión judicial que lo impida.

Es decepcionante que un país que se proclama abolicionista y sobre todo defensor histórico de la igualdad y la libertad, penalice a aquellas que considera víctimas y reglamente su control administrativo devolviéndolas al estatus de delincuentes que tenían con la regulación prohibicionista. Las medidas sólo se preocupan de ocultar la prostitución de calle y no del fenómeno en genera. Se echan de menos otras medidas sociales cuya finalidad fuese la de cubrir las necesidades de las prostitutas. Estas necesidades son especialmente latentes en el caso de las extranjeras.

Esta valoración que hacemos de la regulación francesa sobre la arquitectura institucional de la seguridad interior se ve corroborada por las primerizas decisiones judiciales que, en menos de dos meses de vigencia de la ley, se están produciendo. A título meramente ejemplificativo y, por el momento, en base a noticias de prensa, han sido detenidas sólo en París 103 prostitutas por el delito de «*racolage passif*», de las cuales 19 han sido conducidas ante los tribunales penales, los cuales se han pronunciado de la siguiente manera: se han dictado 10 resoluciones, se ha retirado el permiso de residencia a 4 de ellas, dos han sido multadas y se han desestimado los otro cuatro casos por falta elementos probatorios suficientes. Por último, las otras 84 prostitutas se han beneficiado de lo que el Prefecto de París llama «un trato administrativo y social», es decir, que: 15 han sido expulsadas a su país de origen, 26 serán reconducidas a la frontera, 31 quedan autorizadas a permanecer temporalmente en el territorio, gracias a la colaboración de las asocia-

ciones especializadas en la materia y las 12 restantes han solicitado asilo y están a la espera de la decisión administrativa del Organismo de protección de refugiados y apátridas¹⁶, siendo casi el 100% extranjeras. Es de resaltar, asimismo, que la primera prostituta (kosovar y en situación irregular) condenada a dos meses de prisión ha ingresado en el penal de Gradignan (Burdeos) el pasado 9 de mayo por sospecha de prostitución, puesto que su apariencia no denotaba su ejercicio¹⁷. No es de extrañar pues que se alcen ya voces (—insistimos, a sólo dos meses de vigencia de la ley—) que denuncian los procedimientos sintomáticos de la «política higienista de Sarkozy» (Ministro de Interior, de Seguridad interior y de Libertades locales).

B) Italia

La situación jurídica italiana en materia de prostitución viene marcada por la adaptación, realizada a mediados de los años 50, del Tratado Internacional de Lake Success a su legislación interna que tiene su reflejo en la ley Merlin, de 20 de febrero de 1958, de corte abolicionista que clausura las llamadas «casas de tolerancia» e inicia el tratamiento de esta temática por leyes de carácter sancionador (penando el *adescamento* o actitud de captación de clientes, análogo del *racolage* francés). Bajo esta filosofía punitiva, la prostitución, despenalizada totalmente a estos efectos se halla todavía hoy sumida en una total desregulación, viéndose ésta siempre como un fenómeno corrosivo, asocial e irregular.

Los elementos que se han planteado en Italia al analizar el estado de la prostitución son muy similares a los del resto de Europa y, muy especialmente, de Francia. La progresiva superación de tabúes sexuales según se desarrollaba el concepto de libertad sexual, la estratificación de quienes desempeñan esta actividad (mereciendo, en cada caso, consideraciones sociales divergentes) y sobre todo, las nuevas formas organizadas de tráfico de personas para su explotación sexual (cuya llegada a la península italiana es punto menos que masiva) muestran la insuficiencia de su legislación interna (Ley Merlin y sus sucesivas modificaciones) para dar una respuesta jurídica satisfactoria ante estas nuevas

¹⁶ Le Monde, 9 de mayo de 2003,.

¹⁷ Libération, 12 de mayo de 2003.

formas de prostitución. Lo que ocurre es que es muy diferente lo que se entiende por satisfactorio a lo largo del arco político italiano. En esta línea, la izquierda italiana reproduce el debate progresista europeo de abolicionismo *versus* regulacionismo, no faltando modelos eclécticos y rodeando siempre la problemática con medidas de integración social de quienes se dedican a la prostitución. Por su parte, la derecha, que tampoco es unitaria, oscila en parámetros diferentes a los anteriores, proporcionando tan sólo discursos prohibicionistas o basados en un reglamentismo feroz. Se llega, incluso, a la propuesta de *Forza Italia* que insta a que se imite el modelo sueco de castigo al cliente pero sólo en el supuesto de que la prostituta sea extranjera, distinción terrible que, además de hacer pagar al cliente con sanciones penales el racismo de la Ley, repugna los principios elementales del Derecho Penal al castigar de desigual forma una misma acción y un mismo resultado según la nacionalidad de una persona que ni siquiera es la autora. En todo caso y al amparo de la seguridad ciudadana, la derecha italiana se preocupa tan solo por la prostitución ejercida en la vía pública.

C) Rasgos reglamentistas en el Estado Español

En los epígrafes posteriores analizaremos detalladamente el sistema español. No obstante, es necesario detenerse ahora en las iniciativas que se han llevado a cabo tanto a nivel local con la promulgación de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Bilbao en junio de 1999, como autonómico con la entrada en vigor del Decreto 217/2002, de 1 de agosto del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña por el que se regulan los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución.

Aunque desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 la punición del ejercicio de la prostitución era inviable por oponerse frontalmente a los principios y valores fundamentales recogidos en su artículo 1.1, su definitiva despenalización tendrá lugar con la reforma del Código Penal de 1995. Este avance supone un reconocimiento implícito de derechos pero también provoca un vacío legal al no regularse el libre ejercicio de la prostitución, abocando, por tanto, a una situación de alegalidad.

Será la ley holandesa que reconoce el libre ejercicio de la prostitución como una actividad laboral más, la que vuelve a poner de actualidad, tanto en España como en el resto de Europa, un tema siempre

controvertido: la idoneidad o no de una regulación específica de la prostitución.

Han sido las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos los que, conforme a su ámbito competencial, han abordado la actividad de la prostitución siempre desde una perspectiva administrativista y reglamentista, imitando, por ello, los modelos francés e italiano.

a) Bilbao

Las Ordenanzas Municipales promulgadas en junio de 1999 por el Ayuntamiento de Bilbao fueron, en su día, objeto de airadas reacciones por parte de quienes se rasgaban las vestiduras ante el hecho de que el Ayuntamiento bilbaino había «legalizado» la prostitución. Semejante disparate sólo puede concluirse por la incomprensión del rango de la norma aludida y de su contenido material ya que es impensable que un mero ayuntamiento modifique, unilateralmente, las normas laborales y de seguridad social que son de competencia estatal¹⁸. Lejos de aquellas afirmaciones excedidas, conviene explicar que lo que realizó el Ayuntamiento de Bilbao fue una reglamentación administrativa de los locales (no pisos ni prostitución de calle) en los que se ejerce la prostitución, imponiendo en especial requisitos de higiene y distancia entre ellos cuya inobservancia puede conllevar el cierre del local.

Sin perjuicio del debate sobre la idoneidad política del Ayuntamiento para abordar la materia, esta tímida intromisión administrativa que, como categoría genérica, miramos con desconfianza por su poco respeto con los derechos fundamentales de quienes se prostituyen, no ha incidido esta vez en los mismos de manera significativa.

b) Cataluña

Un caso parecido al explicado, pero de mayor magnitud, se dio en Cataluña en el verano del 2002 cuando la Generalitat promulgó, en desa-

¹⁸ El art. 149. 1. CE establece que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre... ap. 7.º. La Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y ap. 17.º. La Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus Servicios por las Comunidades Autónomas».

rollo de una ley de 1990 sobre establecimientos de pública concurrencia¹⁹, un decreto que regulaba análogas materias desde una perspectiva más amplia y ambiciosa que la anterior. El decreto²⁰ se centra en los locales donde se ejerce la prostitución, reglamentando las condiciones que éstos deben reunir (horarios, instalaciones, ubicación, condiciones higiénicas, etc.), y ofrece aspectos técnicamente interesantes (-como la definición de prestación de servicios de naturaleza sexual (art. 2)-), pero una valoración más cautelosa es de obligada referencia. Por un lado, artículos como el 12.1 (que establece la obligatoriedad de los dueños de garantizar que las personas que ejercen la prostitución en sus locales estén sujetas a control sanitario de tipo preventivo o asistencial) siembran serias dudas sobre la intensidad de la protección de los derechos humanos (entre ellos, y sobre todo, el derecho a la intimidad) que ofrece el decreto. Por otro lado, la apuesta por el enfoque jurídico por el que opta el decreto merece cierta desconfianza. La normativa no pretende regular las condiciones de trabajo de las prostitutas y, en tanto en cuanto supone un duro golpe a la prostitución callejera, viene a reforzar la posición en esta particular competencia de la parte más fuerte de la relación, el dueño del local de alterne, en detrimento de la más frágil, para cuya adquisición y ejercicio real de propia autonomía ninguna medida se adopta.

La inercia de delegar en normas administrativo-policiales la lidia con este sector de la sociedad está teniendo un gran éxito en otras Comunidades Autónomas²¹, pero, desde una óptica de justicia material y de derechos humanos, no podemos aplaudirla incondicionalmente.

Por otro lado, con ocasión del desarrollo de este Decreto, por Orden 335/2003, de 14 de julio²², se ha interpuesto un recurso contra esta reglamentación catalana ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por denuncia de 7 entidades de defensa de derechos de las mujeres. La

¹⁹ Ley del Parlamento de Cataluña, 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos.

²⁰ Decreto 217/2002, de 1 de agosto del Departamento de Interior por el que se regulan los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución.

²¹ Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia, Valencia, a instancia de los Defensores del Pueblo o a iniciativa de Gobiernos y Ayuntamientos, están estudiando políticas de intervención pública en la prostitución.

²² Orden del Departamento de la Presidencia de la Generalitat 335/2003, de 14 de julio, por la que se aprueba la ordenanza municipal tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución (DOGC n.º 3935, de 29 de julio de 2003).

denuncia se basa en la presunta vulneración de la jerarquía normativa por contravención del Tratado de Lake Success²³. Sólo la sentencia podrá arrojar alguna luz sobre la compatibilidad entre ambas normas y sobre todo entre ellas y la Constitución.

4. *Regulacionismo*

La segunda forma de dotar a la prostitución de un régimen jurídico es el regulacionismo como vía para garantizar la protección de las mujeres, regulándola como una actividad laboral más y reconociendo a las prostitutas los mismos derechos y la misma protección social y jurídica que al resto de los trabajadores. La prostituta no es ni una delincuente, ni una víctima, ni una persona conflictiva, sino que es una trabajadora.

El regulacionismo pretende proteger los derechos de las prostitutas (no como en el reglamentismo donde impera más la protección de la salud pública y del orden público o incluso el acceso de otros ingresos para el Estado a través de impuestos que graven el ejercicio de la prostitución). Para el regulacionismo la prostitución es un trabajo libre y voluntariamente prestado en el que se reivindica el *status* de sujeto jurídico de las prostitutas como personas capaces de asumir su autonomía y su responsabilidad en el ejercicio del mismo. Como tal trabajo, no puede ser analizado como un fenómeno aislado del resto de la sociedad sino «directamente relacionado con las estructuras económicas y sociales y con los sistemas de género. El reparto de los recursos económicos está directamente relacionado con la prostitución, consecuentemente también [con] los procesos migratorios»²⁴.

El reconocimiento de la prostitución como un trabajo permite a las prostitutas tener el derecho a trabajar, a sindicarse, a la acción protectora de la Seguridad Social, mejorando las condiciones en las que trabajan las prostitutas y reduciéndose, en consecuencia, los riesgos y la violencia a la que pueden estar expuestas. En un recientísimo estudio²⁵

²³ Periódico La Vanguardia de 10 de octubre de 2003.

²⁴ Proyecto CLES, op. cit. p. 48.

²⁵ «El oficio de la prostitución en Navarra: estigmas y modos de vida», estudio realizado por un grupo de profesionales que trabajan el fenómeno de la prostitución, presentado en Abril de 2003; referencia en *ANDRA, Emakumeon ahotsa*, n.º 27 de mayo 2003, pp. 8 y 9.

se aboga por la regulación de la actividad, insistiendo en que sean las mujeres prostitutas las que hablen y digan cómo quieren esa regulación y qué tipo de obligaciones deberían incluirse. En todo caso, en este informe se considera que «hoy en día y tal como están las cosas, las mujeres que se prostituyen están dando un servicio a cambio de dinero, y creemos que eso debería considerarse como un trabajo. Sobre todo porque afirmamos que, en esta sociedad, muchos de los derechos vienen ligados al trabajo y estar fuera de ese círculo empeora la situación en la que estas mujeres están viviendo y hacen que no sean sujetas de derecho»²⁶.

Este enfoque regulacionista obliga a diferenciar la prostitución de la trata de personas puesto que las normas que ligan ambas categorías acaban criminalizando la prostitución y, en vez de proteger los derechos de las prostitutas y reducir la violencia que puedan sufrir, hacen que las mujeres dependan cada vez más de terceras personas (al igual que sucede con las leyes de extranjería, que dificultan la entrada y el acceso a los permisos de trabajo y de residencia).

De acuerdo con Irene López Méndez, consideramos que aquellos ordenamientos que «penalizan convirtiendo en ilegal el ejercicio de la prostitución, o los que sin penalizar no regulan tal actividad, dejándola en la alegalidad, contribuyen, precisamente, a incrementar la vulnerabilidad de las prostitutas a abusos de todo tipo, incluido el desarrollo de mafias y redes de tráfico internacional ilegales»²⁷.

En este sentido, el Parlamento Europeo viene reconociendo que, en la mayoría de los Estados miembros, está vigente un régimen de prohibición directa o indirecta de la prostitución que crea un mercado clandestino monopolizado por la delincuencia organizada que expone a las mujeres implicadas, sobre todo a las inmigrantes, a la violencia y a la marginación²⁸, constatando que, cada año, alrededor de medio millón de mujeres procedentes de Europa Central y Oriental son trasladadas a la Unión Europea para su venta en el mercado de la prostitución, por lo que considera esencial intensificar los esfuerzos por combatir la inmigración ilegal ya que, con gran frecuencia, constituye un suministro de mano de

²⁶ Gráficas palabras de Maitte Huarte (SOS Racismo de Navarra), coautora del estudio citado, *ANDRA*, n.º 27 de mayo 2003, p.8

²⁷ LÓPEZ MÉNDEZ, Irene, op. cit. p. 44.

²⁸ Lucha contra la trata de mujeres, Informe de Patsy Sörensen, aprobado por el pleno del Parlamento Europeo el 19 de Mayo de 2000.

obra privada de derechos que se ve sometida a condiciones inaceptables de contratación y explotación²⁹.

Asimismo, las Naciones Unidas en su lucha contra la delincuencia organizada internacional ha establecido últimamente³⁰ varios instrumentos que pretenden abordar con carácter universal todos los aspectos de la trata de personas, promoviendo la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para combatir eficazmente la trata de personas y el tráfico ilícito, previendo medidas encaminadas a sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de ese tráfico amparando especialmente sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró en 1998 un Informe³¹ que pasa revista a las fuerzas sociales y económicas que impulsan el desarrollo de la industria del sexo en el Sudeste Asiático, afirmando que la prestación de servicios sexuales ha alcanzado las dimensiones de un pujante sector comercial, que emplea directa e indirectamente a millones de trabajadores y que aporta una contribución significativa a los ingresos nacionales de los países de la zona. Considera que el creciente auge de la prostitución plantea alarmantes cuestiones, no sólo de sanidad pública, de moralidad y de discriminación de las personas en función de su sexo, sino también en relación con los derechos humanos fundamentales de las personas con ocupación en el sector del sexo, afirmando que algunas personas entran al mercado de la prostitución por decisión propia o por reafirmar su libertad sexual, otras lo hacen como consecuencia de presiones económicas o por falta de alternativas y otras son obligadas a hacerlo mediante engaño, violencia o el chantaje de una deuda. El informe resalta las bases económicas de la prostitución ligando su crecimiento a las políticas macroeconómicas de unos gobiernos que tienden a generar una mano de obra barata para la industrialización, a facilitar la exportación al extranjero de mano de obra femenina y a promover el turismo como fuente de divisas. Finalmente, el Informe concluye de forma categóri-

²⁹ Situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2001), Informe de Joke Swiebel, aprobado por el Parlamento Europeo el 12 de diciembre de 2002.

³⁰ Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobada en la Asamblea General de 15 noviembre 2000), completada por dos Protocolos (Palermo 2000), uno para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el otro, contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

³¹ LIM, Lin Lean (OIT), «The Sex Sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia», OIT/98/36.

ca que no incumbe a la OIT tomar una postura en cuanto a si los países han de regular o no la prostitución por mas que ésta sea reconocida como sector económico, correspondiendo, por tanto, a los gobiernos decidir su política legislativa de prohibir, criminalizar, despenalizar, reglamentar o regular la prostitución.

El modelo regulacionista ha tenido, por el momento, su expresión en los ordenamientos jurídicos holandés y alemán que han regulado laboralmente el ejercicio de la prostitución, coincidiendo ambos en reconocerlo bien como trabajo asalariado bien como trabajo autónomo y en establecer requisitos de nacionalidad.

A) Holanda

A finales de 1999 el Senado holandés dio un paso decisivo al legislar la prostitución como una actividad laboral más, con sus derechos y obligaciones, por más que nunca había estado prohibido prostituirse e incluso estaba permitido tener empleada a una persona que se prostituyese siempre que lo hiciera voluntariamente y fuera mayor de 17 años. La Ley que entró en vigor el 1 de octubre de 2000, opta por adaptar su contenido a la realidad, con el objetivo de poner fin a las situaciones injustas e inadmisibles que se dan en el sector de la prostitución³². Se han regulado los derechos y obligaciones de la prostitución ejercida voluntariamente por personas mayores de edad y se ha endurecido considerablemente el tratamiento penal de la explotación de las personas que se prostituyen, al tiempo que al eliminar la prohibición que pesaba sobre los burdeles³³, regentarlos deja de ser punible.

La esencia de la ley radica en sacar de la esfera criminal la prostitución como actividad económica y en reconocer la legalidad de su ejercicio como trabajo asalariado o trabajo autónomo. Para ello, el nuevo art. 250 del Código Penal holandés define la prostitución como «ofrecerse para la práctica de actos sexuales con un tercero a cambio de pago»

³² Vid. Documento elaborado por los Ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia del Reino de los Países Bajos, 2000.

³³ La prohibición general de los burdeles se introdujo en Holanda en 1912, aunque desde hace bastante tiempo esta prohibición no era efectiva y sólo se procedía penalmente contra los burdeles que perturbaban el orden público o en los que las prostitutas hacían trabajo forzoso o eran menores de edad.

y, al mismo tiempo, penaliza la trata de personas, la explotación de la prostitución forzosa y la prostitución de menores con una pena máxima de ocho años de privación de libertad.

La política holandesa sobre la prostitución contiene numerosas improntas reglamentistas en el sentido de que las empresas dedicadas a la prostitución (burdeles y otras formas de organización empresarial) requieren de licencias municipales para su establecimiento³⁴, instalación³⁵ y gestión empresarial³⁶. En virtud de esta nueva Ley, los Ayuntamientos no pueden establecer una prohibición municipal general de los burdeles, pues sería contraria a la Constitución holandesa que reconoce el derecho a la libre elección de trabajo y a la libertad de empresa. Lo que sí puede hacer un Ayuntamiento es impedir determinadas formas de prostitución, como la prostitución de escaparate. A los extranjeros puede negárseles la posibilidad de establecerse en Holanda para explotar una empresa de prostitución pero esta denegación de establecimiento no es aplicable a los comunitarios aunque pueden ser perseguidos si incurrir en formas ilegales de explotación. El emplear extranjeras «ilegales» lleva aparejado el cierre del negocio y la retirada de la licencia municipal.

Con relación a quién puede ejercer la actividad laboral de la prostitución, la ley holandesa considera como trabajadoras asalariadas o trabajadoras autónomas —a su elección— a las prostitutas holandesas, a las comunitarias —siempre que los ingresos no sean marginales y secundarios— y a las extranjeras con permiso de residencia vigente que les permita trabajar en Holanda. Las prostitutas originarias de los países candidatos a la UE podrán establecerse solamente como trabajadoras autónomas siempre que cumplan las condiciones aplicables al empresario autónomo —poseer un capital propio, un plan empresarial y hacer una aportación propia de conocimientos y experiencia profesional—. En este caso nunca podrá tratarse de un trabajo por cuenta ajena, aunque sea a tiempo parcial.

Las prostitutas extranjeras que residen ilegalmente en Holanda, trabajen o no, pueden ser expulsadas conforme a la Ley de Extranjería pero

³⁴ No debe perturbar el ambiente y el entorno vital del vecindario y debe ser conforme a las normas urbanísticas.

³⁵ Los burdeles deben cumplir normas de higiene —disponibilidad de preservativos, agua caliente y fría—, de seguridad —medidas contra incendios— y de tamaño —medidas mínimas que debe tener el local.

³⁶ Los Ayuntamientos contarán con una persona de contacto a la que puedan acudir las prostitutas para pedir asesoramiento y presentar quejas sobre la gestión del negocio.

tienen derecho a recibir ayuda de la Administración: si denuncian la trata de personas, obtienen un permiso de residencia por el periodo de duración del procedimiento judicial y, si las circunstancias personales dan lugar a ello, tienen posibilidad también de conseguir un permiso de residencia por razones humanitarias —argumento alegado en el caso Malgorzata Jany—, como veremos más adelante³⁷.

Las prostitutas van a ver mejorada su posición en el desempeño de su prestación de servicios, pudiendo imponer condiciones laborales y exigir a su empresario que cumpla los requisitos exigidos a los locales —a su centro de trabajo—. Algunas de las condiciones que pueden exigirse son: que no se obligue a beber bebidas alcohólicas con los clientes, que no se practique riesgo peligroso, que haya acceso sin restricciones a la empresa para los servicios sanitarios y para las organizaciones de defensa de sus intereses —asociaciones profesionales, sindicatos—, así como hacer constar por escrito lo acordado entre el titular del negocio —el empresario— y la prostituta —la trabajadora— (esto es, exigir forma escrita del contrato de trabajo).

A la relación jurídica entre la prostituta y el titular de la empresa de prostitución se le aplican las reglas del derecho laboral, siendo decisivo su consentimiento libre en la prestación de servicios, en el modo de prestar su trabajo y en la decisión extintiva de su relación laboral. También son de aplicación las reglas dedicadas al comercio y la industria en general, incluida la Ley de Condiciones Laborales y la empresa deberá afiliarse al Servicio Laboral que presta atención a los factores que influyen en la salud, tales como los horarios de trabajo y la carga física o psicológica. Por lo demás, la Inspección de Trabajo desempeña un papel de control, partiendo sobre todo de las quejas y accidentes que se produzcan.

A efectos de la Seguridad Social, las empresas de prostitución deberán afiliarse y respetar las normas sanitarias y de salud laboral. Las prostitutas reciben la acción protectora de la Seguridad Social al estar dadas de alta en su sistema sanitario. Sin embargo, las prostitutas no tendrán derecho a subsidio de desempleo cuando decidan dejar de ejercer la prostitución, tanto como autónoma o como asalariada, ya que se considera que pasan a estar desempleadas de forma voluntaria (no con ocasión de despido), pero sí podrán inscribirse en la oficina de empleo como

³⁷ Sentencia TJCE de 20 de noviembre de 2001, asunto C-268/99 Malgorzata Jany y otras.

demandantes de trabajo, teniendo la obligación, como cualquier desempleado más, de buscar trabajo.

Tanto las prostitutas como los empresarios de prostitución estaban y están obligados a pagar impuestos. Ellas, como cualquier trabajador, tienen que realizar su declaración de la renta y, si son autónomas, pagarán el IVA correspondiente. Los burdeles, como cualquier otra empresa, están obligados al pago del IVA si su titular es persona física o el Impuesto de Sociedades si es persona jurídica, además de todos los demás impuestos que rijan en su sistema tributario.

Lamentablemente, el balance de estos dos años de vigencia de la ley no es lo positivo que se esperaba, en el sentido de que no se han alcanzado sus objetivos de erradicar la clandestinidad que lleva al proxenetismo, a la explotación de menores y al tráfico de inmigrantes ilegales³⁸. No sólo no ha disminuído el número de prostitutas ilegales de los países del Este, sino que las que tenían permiso de estancia o eran nacionales han pasado en su gran mayoría a la clandestinidad, especialmente por el aspecto salarial ya que sus ingresos disminuyeron enormemente al pasar a ser equiparadas a empleadas de servicios o a empleadas de compañía. Otro aspecto negativo se refiere al poco éxito alcanzado con las altas fiscales (921 prostitutas frente a un total aproximado de 30.000) y el escaso interés por parte de Hacienda en obligar a sus nuevas contribuyentes a cumplir con sus deberes fiscales o la desidia de los Ayuntamientos para dar licencias y practicar controles.

Está claro pues que, siendo la ley holandesa la más progresista, su regulación y puesta en práctica no ha dado la respuesta adecuada a las necesidades y derechos de las prostitutas. Cristina Garaizabal³⁹ destaca, en este sentido, tres problemas: «Uno, que no es suficiente que se den de alta como trabajadoras y paguen impuestos: esto es necesario, pero se deben contemplar una serie de derechos paralelos, si no las trabajadoras no se dan de alta porque no ven las ventajas que se puedan derivar de ello. Dos, el problema específico que viven las inmigrantes: la necesidad de que se contemple la concesión de permisos de residencia para poder seguir ejerciendo este trabajo, incluyendo a las víctimas del tráfico, pues para muchas es la opción más realista que tienen. Tres, los

³⁸ Informe elaborado por el Centro de Investigación y Documentación, octubre 2002, ACEPRENSA Servicio 142/02 de 30 de octubre de 2002.

³⁹ «Derechos para las trabajadoras sexuales», entrevista a Cristina Garaizabal realizada por Manuel Lluvía, *Página Abierta*, n.º 132-133, diciembre de 2002/enero de 2003.

problemas en la concesión de licencias: lentitud, boicot de algunos ayuntamientos, etc.».

B) Alemania

Bajo la influencia holandesa, Alemania es el segundo ejemplo de ordenamiento regulacionista de la prostitución. En efecto, a partir del 1 de enero de 2002 la prostitución deja de ser considerada como atentatoria contra las buenas costumbres y entra de lleno en el mundo jurídico, como una relación social a regular. Ello implica que deja de ser un negocio jurídico nulo en el ámbito privado (se modifica el Código Civil) y que se despenaliza la práctica de la prostitución (se modifica el Código Penal) siempre que no se realice por coacción o enmarcada en acciones delictivas. Al mismo tiempo, el ejercicio de la prostitución ya no es una actividad inmoral e indigna, dando lugar a la relación jurídica laboral que otorga a las prostitutas los mismos derechos que a los demás trabajadores.

La apuesta alemana por normalizar el sector del sexo y reconocer la prostitución como una actividad profesional, con todos los derechos laborales y sociales, se inicia cuando el Gobierno federal⁴⁰ presenta su proyecto de ley regulador de la actividad de las prostitutas, en el que se equipara su trabajo a cualquier otra actividad y con las mismas prestaciones que el resto de asalariadas. Su tramitación no estuvo ausente de polémica tanto en el ámbito social⁴¹ como en los debates parlamentarios⁴² hasta

⁴⁰ A iniciativa de la ministra socialdemócrata de Familia y Mujer, Sra. Christine Bergman. Su colega, la ministra de Justicia, Sra. Herta Daeubler-Gmlim, subrayó la necesidad de acabar con la miserable hipocresía que acepta la prostitución y exige el pago de impuestos, pero condena a las mujeres y favorece a los clientes.

⁴¹ Diversas asociaciones de mujeres mostraron su disconformidad ya que consideraban que, antes de legislar, es necesario garantizar que las prostitutas lo son por voluntad propia y que pueden abandonar la prostitución si así lo desean. Las organizaciones de ayuda y asesoramiento a las prostitutas manifestaron su satisfacción por la iniciativa y recalcaron que una nueva legislación facilitaría a muchas el abandono del oficio. Las organizaciones de prostitutas saludaron, en general, favorablemente la ley, otras esperaban que se incluyeran medidas más radicales como la supresión de las zonas prohibidas y que se permitiera la publicidad y todas consideraron imprescindible legalizar también la situación de las más de 200.000 extranjeras que ejercen la prostitución.

⁴² Políticos de la oposición demócrata y socialcristiana se apresuraron a advertir que el comercio con el sexo no puede ser visto como un servicio similar al «del mostrador de correos». Los Verdes pedían que la doble moral cesara y los Conservadores (CDU)

la aprobación definitiva de la ley por la Cámara Alta del Parlamento alemán (Bundesrat)⁴³ el 20 de diciembre de 2001.

La Ley pretende conciliar el marco jurídico y la realidad social, aportando transparencia al sector y reduciendo la dependencia de las prostitutas de los proxenetas. En Alemania no pesa una prohibición legal sobre la prostitución pero se persigue y sigue estando tipificado como delito el proxenetismo y la incitación a la prostitución. Este matiz impide que las mujeres que trabajan en burdeles puedan legalizar su situación, ya que sus lugares de trabajo se consideran pensiones y no prostíbulos. De ahí que la Ley modifique el CP haciendo desaparecer parcialmente el delito de apoyo o fomento de la prostitución: los dueños de los prostíbulos no serán procesados pero sí aquellas personas que inciten a la prostitución, siendo sancionados con tres años de prisión. Podemos decir que la postura alemana, en este aspecto, representa un punto intermedio entre la ley holandesa que legaliza los burdeles y la ley sueca que penaliza a la clientela.

Se calcula que en Alemania ejercen la prostitución unas 400.000 mujeres, algunas de manera ocasional en un intento de completar los ingresos del hogar y otras como única profesión a tiempo completo, unas dependientes y otras autónomas. Al no haber estado regulada esta actividad, quienes la ejercían se encontraban con trabas continuas que la convertían realmente en una actividad sin protección legal alguna⁴⁴, lo que imposibilitaba a las prostitutas exigir el pago de sus honorarios cuando el cliente sí podía obligar a que se le prestaran los servicios por los que había pagado, al tiempo que tampoco declaraban sus ingresos. Con esta Ley las prostitutas asalariadas tendrán un contrato de trabajo, unas condiciones laborales mínimas (horario reglamentado, sueldo básico, vacaciones, etc.) y una cobertura social que mejore su situación respecto a los abusos de que son víctimas en manos de los proxenetas, de los que dependen en la mayor parte de los casos.

Las prostitutas que trabajan autónomamente o como empleadas en un burdel tienen derecho a las prestaciones de la seguridad social (pre-

estimaban que convertir la prostitución en una profesión atentaría contra la dignidad humana y contribuiría a reforzar los ataques contra los derechos de la mujer.

⁴³ La Ley había sido aprobada en la Cámara Baja (Bundestag) el 19 de octubre de 2001. Al mismo tiempo, el Bundesrat rechazó el recurso contra el proyecto de ley que habían presentado los estados conservadores de Baviera y Sajonia.

⁴⁴ Curiosamente, el Estado reconoce la prostitución como un oficio exigiendo, por tanto, a las prostitutas el pago del impuesto sobre la renta, pero no les permite efectuar deducciones al no reconocer su actividad como una profesión.

via cotización correspondiente), recibir atención médica de la sanidad pública, cobrar el subsidio de paro y la pensión de jubilación y la posibilidad de buscar una readaptación profesional. Hasta ahora se tenían que conformar con los seguros privados y éstos dependían de los recursos económicos de cada una de ellas. También están obligadas al pago de impuestos aunque resulte difícil que este deber se cumpla.

La ley contempla la relación prostituta-cliente como un contrato unilateral de obligatorio cumplimiento para las partes por lo que las prostitutas podrán elegir libremente a sus clientes y decidir los servicios que deseen proporcionar sin que ni éstos últimos ni los dueños de los prostibulos —su empresario— puedan exigir más de lo acordado. Asimismo, pueden reclamar ante el juez sus honorarios en caso de impago y que sus demandas sean atendidas en los tribunales.

Al igual que en Holanda, la ley no da acceso a las prostitutas extranjeras pues rige la exigencia circular de «sin trabajo no hay permiso de residencia —sin permiso de residencia no hay trabajo», por lo que, desde una perspectiva crítica, este es uno de los puntos en los que aflora el déficit de la ley alemana. Se dice «redadas contra las prostitutas extranjeras en vez de derechos»⁴⁵. Aparentemente las prostitutas extranjeras fueron excluidas de la ley para que la regulación se hiciera dentro de los cauces de la legislación internacional, pero bien sabemos que si Europa regulase aspectos de la migración para la prostitución, la haría para dotar de mayor efectividad a las acciones policiales, o en una dirección de colaboración policial, o en un sentido de «repatriación humanitaria» para deportar a las prostitutas a su país de origen. Mientras tanto, en Alemania continúa la discriminación legal y social de las prostitutas extranjeras.

Libertad individual y sistema constitucional

Toda norma nace, sin duda, de una voluntad normativa previa que conlleva una carga ideológica. Esa ideología constituye el soporte filo-

⁴⁵ «La Muchacha», Zeitung von Doña Carmen e.V, n.º 4/2003. En Berlín, anualmente se realizan más de 500 redadas y en el 95% de los casos se trata de prostitución ilegal. Por el contrario, en Frankfurt en los años 2000 y 2001 en unas 90 acciones policiales, entre ellas 20 grandes redadas, fueron detenidas casi 800 mujeres extranjeras y más de 300 de ellas fueron deportadas.

sófico, la explicación material última de la norma, y como tal, no debe ser ignorada. El Derecho es consciente de esta circunstancia; por eso, las innovaciones legislativas suelen ir precedidas de las llamadas «Exposiciones de Motivos», desarrollo dialéctico de los principios que iluminan la norma nata. Podría debatirse, sobre todo en el caso de normas socialmente muy discutidas, sobre el grado de sinceridad de esas exposiciones y su coherencia con el articulado que las sigue. Aquí sólo queremos hacer constar el carácter ideológico del Derecho, y en consecuencia, su naturaleza dialéctica, y por ende, argumentativa y discutible.

Lo anterior, con todo, no obsta para que haya poderosas razones que aconsejen que el Derecho se comporte no sólo como compilación, sino como sistema. Así, los recursos para solventar las posibles antinomias y carencias normativas se revelan imprescindibles para garantizar la seguridad jurídica e incluso los pilares esenciales y los principios que informarán el conjunto del ordenamiento. De hecho, cuando éstos se modifican por expresión de la voluntad soberana (popular u otra, dependiendo del sistema jurídico de cada país), la adecuación del derecho viejo a los nuevos principios puede demandar una máxima eficacia de estos recursos, e incluso, la previsión de algunos extraordinarios (instrumentos procesales, etc.).

Sin perjuicio de que, como se ha dicho, ello conlleve un cierto proteccionismo de una toma de postura que puede ser argumentable, el mantenimiento de la Constitución Española de 1978 como norma suprema (en base a su legitimación democrática), la necesidad de que la universalidad de los derechos que reconoce no se atasque en normativas jerárquicamente inferiores (que sería tanto como negar la democracia), ni en la ausencia de las mismas y, a fin de cuentas, su propia virtualidad como norma efectiva requieren, de suyo, que el sistema constitucional sea verdaderamente sistema, y en consecuencia, tratado y estudiado como tal por los operadores jurídicos.

No se pretende con esto afirmar ningún tipo de retrojustificación de cualquier estructura jurídica por el mero hecho de ser Derecho en vigor, que, como ya hemos dicho, es ideológico y argumentable. Siempre podrán discutirse los presupuestos y las bases de cualquier sistema jurídico, con su debida motivación. Lo que aquí tratamos de defender es que, dada la necesidad de que el Derecho se comporte como sistema, en tanto en cuanto estén en vigor determinados postulados la aplicación de éstos ha de ser forzosamente universal, no pudiendo admitirse su observancia parcial y arbitraria. Ésa es la virtualidad del carácter necesariamente sistemático del Derecho.

En este sistema constitucional fundamentado en las nociones de libertad e igualdad, este último concepto adquiere un desarrollo fundamental desde su misma emergencia constitucional. Será crucial, para desgranar este concepto, la interpretación armónica de tres preceptos constitucionales. Uno de ellos es el citado 1.1, que lo enmarca como un valor superior del ordenamiento. Su desarrollo directo en la misma Constitución lo da el art. 14⁴⁶ que inaugura el Capítulo II —Derechos y libertades— del Título Primero —De los derechos y deberes fundamentales— consagrando el principio de igualdad como cláusula general previa a la enumeración de los derechos fundamentales, a los que sin duda informa. La tercera dimensión de la igualdad en nuestro sistema la dará el art 9.2⁴⁷ que culmina el Título Preliminar. La remoción de obstáculos que este artículo exige a los poderes públicos ha sido esgrimida por el Tribunal Constitucional como el argumento definitivo de la sistematicidad en nuestro ordenamiento de las medidas de acción positiva⁴⁸, que se han revelado tan fundamentales para conseguir una igualdad real entre ciudadanos pertenecientes a grupos distintamente valorados, y muy especialmente, la igualdad entre sexos.

En cualquier caso, el Estado, en ejercicio de su *ius puniendi*, puede, por sentencia penal, restringir este estatuto básico de libertad en sus ciudadanos. En estos casos, para que este ejercicio no constituya un abuso, se necesita primero de todo un presupuesto habilitante, el delito, que ha conmocionado el *statu quo* de la sociedad al lesionar un bien jurídico que el legislador penal quiso proteger; y es esa lesión la que habilita la reacción de los poderes públicos.

Lo que ocurre con la prostitución, en este marco, es una asombrosa paradoja. Sin que haya lesionado ningún bien jurídico (el legislador penal, como veremos, no lo ha previsto como delito) se encuentra, sin embargo, aislada en una bolsa de alegalidad, opaca tanto al Estado Social (irregularidad y clandestinidad de la actividad, negación de derechos

⁴⁶ «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

⁴⁷ «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

⁴⁸ Ya desde finales de los 80. STC 128/1987, de 16 de julio (BOE 11-8-1987), Ponente, Magistrado Luis López Guerra.

socioeconómicos), como al Estado Democrático (lagunas en los derechos fundamentales) como al Estado de Derecho, por la evidente dificultad en acceder a la tutela judicial ordinaria en defensa de sus derechos. Ello conlleva una disimetría sistemática que requiere, en el menor de los casos, la escrupulosa atención de los estudiosos del derecho. Un sistema jurídico con vocación de plenitud no puede, de ningún modo, darse por satisfecho ante una situación de alegalidad.

Esta alegalidad no tiene justificación constitucional. No sólo todo sistema jurídico se pretende pleno, sino que la Constitución no contiene preceptos que, por su contenido material, vayan a suponer antinomias insalvables en este tema. Habrá quien piense, quizá, en el derecho fundamental a la dignidad. El Estado no puede, podría pensarse, proceduralizar vías para una violación sistemática y «autorizada» o «legal» de un derecho fundamental. Pero la dignidad es un derecho fundamental muy particular, en cuanto, más aún que otros, por un lado variable según la evolución social y por otro relativo ya que, además, esa relatividad está institucionalizada en el propio Derecho. Decimos esto porque el derecho procesal penal excepciona sus propias reglas de derecho público y abstiene al Ministerio Fiscal de intervenir precisamente en los delitos que tengan al honor y la dignidad como bienes jurídicos protegidos: injurias y calumnias contra particulares, donde la acción penal de ejercerse lo ha de ser forzosamente por el acusador privado. En consecuencia, el ciudadano puede decidir por sí mismo qué es lo que considera y no considera digno, y esa opción será lícita siempre que se dé en libertad. Cosa diferente es que ésta falte, pero entonces ya no hablamos de dignidad, sino de libertad, valor superior del ordenamiento con sus consecuencias afirmativas y negativas: el derecho a hacer y a no hacer, a abstenerse y a no abstenerse.

Situada así la prostitución en el marco constitucional, por mor del art. 10.2 CE⁴⁹ es de obligada referencia el Tratado Internacional de Lake Success, bastión de las posturas abolicionistas. En el mismo los Estados firmantes se comprometen a castigar a quienes concertaren o explotaren la prostitución ajena, con o sin consentimiento de la persona que se prostituye. Sin embargo, la utilización de este Tratado para pretender la

⁴⁹ «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

asistematicidad de la prostitución se presenta llena de problemas. En primer lugar, porque ni siquiera el propio Tratado dice eso. Con la perspectiva puesta en la interdicción de la trata de personas, su objeto se dirige a criminalizar la concertación y explotación de la prostitución ajena. Pero es explícito en exonerar de responsabilidad criminal la prostitución propia. ¿Cómo deducir, entonces, que, por causa de este Tratado, la prostitución individual y autónoma es una actividad irregulable?

La segunda objeción técnica que cabría hacer es el sometimiento jerárquico de los Tratados Internacionales a la Constitución, algo discutido en su día por la doctrina pero hoy definitivamente zanjado (y, a mayor razón, siendo una norma preconstitucional, cuyo desacuerdo con nuestra Carta Magna podría, en su caso, ser estimado por cualquier Tribunal de instancia, a diferencia de las normas posteriores a ésta, revestidas de una presunción de constitucionalidad que sólo el Tribunal Constitucional puede destruir). En consecuencia, si los preceptos del Tratado que criminalizan la explotación de la prostitución ajena pueden suponer restricciones de la libertad como valor superior del ordenamiento, la adecuación de este Tratado a la Constitución sería francamente dificultosa. A ello hay que añadir que el Tratado comentado no puede pretender (de hecho no lo hace: vid. art. 12) restringir el principio de soberanía de los Estados⁵⁰. En síntesis, ni la prostitución autónoma ni la asociada presentan objeciones internacionales y sobre las prohibiciones a la prostitución «asalariada» penden serias dudas de constitucionalidad.

No resolviendo, por lo tanto, el legislador internacional la problemática del encaje de la prostitución en el sistema, habrá que estarse a lo dispuesto por la regulación interna. Lugar preferente ocupará, a este respecto, la legislación penal. Y este lugar preferente no es capricho. Por su especial ubicación en el sistema, el Código Penal merece a nuestro entender una atención preferencial que se plasma en el principio del derecho penal como *ultima ratio* del sistema, su verdadero límite material. Si el Código Penal sanciona un determinado comportamiento, termina *ipso facto* el debate de su sistematicidad. No debemos olvidar que el orden jurisdiccional penal es absolutamente preferente sobre los demás.

⁵⁰ «El presente Convenio no afecta al principio de que las infracciones a que se refiere habrán de ser definidas, enjuiciadas y castigadas, en cada Estado, conforme a sus leyes nacionales», art. 12 del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (Tratado de Lake Success, NY).

El Código Penal de 1995 despenalizó completamente la prostitución, no sólo no previéndola como delito, sino derogando también cuanto pudiera quedar en vigor de la Ley 16/1970 de Peligrosidad y Rehabilitación Social, que la castigaba. Pero, no obstante esta despenalización, el Código Penal no frivolisó, ni siquiera en su versión original de 1995, con el contenido de la libertad sexual.

Al momento de su publicación el CP castigaba, por un lado, la explotación de la prostitución de menores, y, por otro, el proxenetismo sobre personas cuyo consentimiento para prostituirse hubiera sido viciado. Ello da muestra representativa de la idea que de la libertad sexual tuvo el CP: mientras que en la libertad patrimonial el vicio de consentimiento acarrea, por lo general⁵¹, la nulidad del negocio (y a lo sumo, en su caso, una indemnización por daños y perjuicios), el vicio sobre la libertad sexual no era ya un acto nulo, sino propiamente un delito. El CP concibió, pues, la libertad sexual como una libertad necesitada de especial tutela. Y desde esta perspectiva el CP tomó la importante y valiosa decisión de no castigar la prostitución.

Sin embargo, la reforma operada en 1999⁵² vino a suponer un cambio radical en la perspectiva ideológica sobre la libertad sexual. Dado que la protección de la misma no podía justificar la punición de determinadas conductas, se comenzó por cambiar el rótulo del Título VIII añadiéndose el nuevo bien jurídico de la «indemnidad sexual» como objetivación enfatizada de la vertiente negativa de la libertad sexual (derecho a no hacer). Así, en la materia que nos ocupa, se ampliaron hasta el extremo los supuestos en los que el consentimiento de la persona que se prostituye se toma por viciado, a efectos de castigar el proxenetismo que se deriva de él. De este modo, la hipótesis de la (impune) situación del proxenetismo sobre prostitución libre quedaba reducida a un supuesto de laboratorio. Nos encontraríamos en el camino de convertir la libertad sexual en un derecho proteccionista de la seguridad sexual.

Por Ley Orgánica de 29 de septiembre de 2003⁵³ el legislador volvió a reformar el artículo 188 CP, aproximando sumamente el delito de

⁵¹ Quedarían al margen determinados supuestos extraordinarios de delitos contra el orden socioeconómico.

⁵² Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, por la que se modifica el Título VIII del Libro II del Código Penal, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre, relativo a delitos contra la libertad e indemnidad sexuales (BOE núm. 104, de 1 de mayo de 1999).

⁵³ Vid. Nota 5.

proxenetismo al Tratado de Lake Success (dudosamente constitucional como se dijo) y reproduciendo, en consecuencia, todas las dificultades que esta norma planteaba; dificultades que se agravan dado el carácter, de un lado, estatal —interno— y, de otro, penal de la norma, lo que la sumerge en un ámbito normativo donde una gran variedad de principios funcionan mucho más imperativamente.

La nueva redacción del artículo castiga, en primer lugar, la promoción a otra persona a que se prostituya, siempre que se vicie su consentimiento (por más que, como hemos dicho, desde 1999 la enumeración de las causas de este vicio es insólitamente copiosa). Desde un punto de vista de política criminal ello tiene su lógica, pues no sería fácil comprender la punición de la inducción (en principio, desinteresada) a una actividad lícita y con la que empatiza el consentimiento libre de quien la va a realizar. Se dice lo de «desinteresada» porque el proxenetismo con interés se castigará aparte. En efecto, precisamente, la gran innovación de la reforma ha sido la tipificación autónoma del delito de lucrarse a costa de la explotación de otra persona aún con el consentimiento de ésta.

Como se ha dicho anteriormente, si problemático era el Tratado de Lake Success lo es mucho más esta enérgica manera de convertir sus postulados en derecho penal. Se reproducen, por supuesto, problemas constitucionales, pues difícilmente se puede entender el encaje de la punición del lucro de una actividad ajena e inocua en un sistema constitucional presidido por los valores superiores de libertad e igualdad (1.1 CE), en el que los poderes públicos tienen la obligación de remover los obstáculos que impidan la plena y efectiva igualdad de los ciudadanos (9.2 CE), donde nadie pueda ser discriminado por ninguna circunstancia personal o social (14 CE), donde se reconoce la libertad de oficio (35.1 CE) y de empresa (38 CE) y donde los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales son pieza esencial del carácter social del Estado (7 CE).

Pero se dan también problemas lógicos. Por una parte, la política criminal no explica (ni siquiera lo hace la Exposición de Motivos de la «septembrina» ley reformadora, enésima hecha sin escuchar al colectivo afectado y, en consecuencia, democráticamente deficitaria) por que son lícitas determinadas formas de obtener dinero y después son delito algunos modos de repartir el mismo. Por otra, aquí cuestionamos muy seriamente que el legislador haya querido castigar, sin más matices, todo aprovechamiento económico de la prostitución ajena, con lo amplia y heterogénea que puede ser esa realidad, y, por consiguiente, injusta esa

solución (piénsese en los hijos o los padres de quienes se prostituyen, todos beneficiarios económicos de su actividad, por no hablar de sus compañeros sentimentales; calificar sin más estas relaciones afectivas de delictivas y criminalizar al llamado «proxeneta», resulta un simplismo desgarrador).

Desde la óptica de la ciencia penal, se insiste, la omisión de la explicación del bien jurídico protegido constituye una laguna básica, nuclear en la justificación de la previsión normativa del delito.

Finalmente, quizá merezca detenerse un momento a considerar las dudas de eficacia sistemática que plantea esta norma, dado que abundantes Comunidades Autónomas han regulado (o manifestado sus deseos de regular), por razones de urbanidad, los locales de alterne, actividad que en tanto pudiera suponer un lucro (naciente, al fin y al cabo, de la prostitución) para los dueños o regentes de los locales, se vería, a un tiempo, reglamentada y delictiva. Sin duda, la legislación penal prevalecería sobre la reglamentación autonómica (por una elemental cuestión de jerarquía normativa), pero cuando las diferentes Administraciones Públicas se dirigen, en esta materia, en direcciones tan diferentes, el debate sobre una política unificada en torno a la prostitución no debe demorarse. Sólo el tiempo hablará de su eficacia.

En cualquier caso, y a pesar de todo lo explicado, se insiste en que la prostitución propia fue y es libre, y en la carencia de razones (las penas acaban de ser descartadas) que justifiquen su limbo jurídico. Para evitar tal conclusión, sin embargo, hay quien ha defendido la imposibilidad iuslaboralista de considerar dentro de sí esta actividad por atentar contra sus principios configuradores básicos. Alegan para ello el derecho fundamental a la integridad física (e inviolabilidad del propio cuerpo), el grado lesivo del desempeño de la actividad y la falta de libertad.

Sin embargo, olvidan éstos que el grado de corporalidad no puede ser una razón concluyente en Derecho. No sólo todo trabajo implica alguna corporalidad sino que algunas veces esa corporalidad es absolutamente explícita: piénsese en el actuar de numerosos artistas de circo, o los profesionales de espectáculos y películas pornográficas. Actividades que, como fenómeno, pueden gustar más o menos, pero cuya laboralidad nadie discute, disponiendo desde hace más de 15 años de su correspondiente regulación.

Tampoco son las «lesiones» (un concepto que nos vuelve a remitir a la órbita del Derecho Penal) un argumento deslaborizador, pues en sentido técnico, no estamos ante tales. El Código Penal entiende éstas como la producción de un menoscabo físico o mental que requiera para

su sanación un tratamiento médico o quirúrgico además de una primera asistencia facultativa⁵⁴. Va de suyo, por tanto, que el ejercicio de la prostitución no puede responder a una definición semejante.

Sí lo es, en cambio, la falta de libertad (art. 1.1 ET)⁵⁵. Si no hay libertad, no hay relación jurídica válida en Derecho. Lo que ocurre es que no se puede establecer una presunción general restrictiva o anuladora de la libertad, sin olvidar nunca, como han hecho numerosas estudiosas feministas de esta materia, que la libertad total no existe y la libertad de la que aquí hablamos no puede ni debe ser más que una libertad relativa.

La noción de libertad en el derecho del trabajo hay que ponerla inmediatamente en relación con las libertades comunitarias fundamentales sobre las que se construyó la Comunidad Económica Europea (y se hallan recogidas hoy, como no podía ser de otro modo, en el Tratado de Ámsterdam y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE⁵⁶), que son, fundamentalmente, libertad de circulación de trabajadores (con interdicción de toda discriminación por razón de la nacionalidad), libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios. Sin propósito de ahondar en explicaciones técnicas sobre Fuentes del Derecho Comunitario, nos parece sin embargo crucial destacar que todas estas libertades gozan hoy del efecto de la aplicabilidad directa, de tal modo que pueden ser apelables por cualquier ciudadano en cualquier momento incluso en contra de legislaciones completas adversas de los Estados miembros, si las hubiere.

La libertad de circulación y establecimiento hay que entenderlas otorgadas a personas tanto físicas como jurídicas (y, dentro de éstas, de toda clase). El derecho de desplazamiento otorga el derecho a entrar y salir de cualquier país miembro sin imposición de visado, como conse-

⁵⁴ El Tribunal Supremo ha definido el tratamiento médico requerido por la lesión para su sanación como «aquel sistema que se utiliza para curar una enfermedad o unas lesiones sobrevenidas o tratar de reducir sus consecuencias, existiendo aquél, desde un punto de vista penal, en toda actividad posterior tendente al logro de la sanidad de las personas, en tanto se halla prescrito por el profesional médico» (TS 2.ª S. 22-3-1999).

⁵⁵ Art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores: «La presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario».

⁵⁶ Arts. 15 y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, proclamada solemnemente en Niza por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de Diciembre de 2000 (DOCE, 2000/C364/01).

cuencia de la desaparición de las fronteras internas entre los Estados miembros de la UE. Este derecho incluye, además del trabajador, a su familia. En cuanto a la estancia, la documentación administrativa requerida a los nacionales de otros Estados miembros una vez superados los tres meses considerados plazo adecuado para encontrar trabajo no debe inducirnos a error en cuanto a su valor administrativo. Los extranjeros no nacionales de ningún país miembro sí tendrán que obtener un permiso de estancia en cuya tramitación la Administración goza de cierta discrecionalidad para otorgarlo o denegarlo. Esto no ocurre con los extranjeros comunitarios, con quienes la concesión de la tarjeta requerida es automática y sin valoraciones administrativas. Esta movilidad ha sido siempre fomentada por las instituciones comunitarias, y sus medidas principales son el reconocimiento mutuo de titulaciones, dado que su carencia (allá donde pueden ser exigidas) puede suponer problemas de acceso al empleo, especialmente en las profesiones no muy reglamentadas, y el intercambio de trabajadores jóvenes. Las únicas restricciones que cabe efectuar sobre estos derechos se circunscriben a la estimación de razones de salud pública, orden público o seguridad pública, siendo inapelables estos dos (muy abstractos en comparación a la salud pública, por lo que requieren un mayor control) si la causa «pública» es meramente de intereses económicos del Estado.

Por otro lado, Europa ha funcionado siempre, en su propósito de abrir la puerta a la mayor actividad económica posible, con un concepto amplio de «servicios», que englobaría toda prestación realizada a cambio de una remuneración, sea técnicamente un salario percibido por una prestación por cuenta ajena, sea el precio directo puesto a su actividad por el autónomo o trabajador por cuenta propia. Ello viene a romper la inercia que a menudo persigue a los juristas de pensar en una UE totalmente integrada por trabajadores por cuenta ajena, realidad que, además de no ser la única, va perdiendo su hegemonía como consecuencia de las medidas de autoempleo que vienen sustituyendo al tradicional modelo de trabajo asalariado y que va a suponer en poco tiempo una revolución de las instituciones básicas del Derecho del Trabajo en lo referente a salarios, negociación colectiva, seguridad social, etc.

Nada de lo hasta aquí dicho obsta para que la prostitución resulte sistemática dentro de este esquema, sobre todo, por la noción amplia de prestación de servicios que vemos impera en el Derecho europeo. De hecho significativa jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas avala, como se verá, la posición integradora de la prostitución en el mundo laboral.

Legalización laboral de la prostitución

Habiendo reconocido que el ejercicio de la prostitución pertenece al ámbito de la libertad individual de la persona dentro de las coordenadas de nuestro Estado social y democrático de Derecho y habiendo recorrido, asimismo, los modelos de intervención sobre el fenómeno de la prostitución, llegado es el momento de enfatizar sobre las vías que ofrece el ordenamiento jurídico para dotar a la prostitución de una regulación laboral en la que las prostitutas tengan el pleno reconocimiento de los derechos que comporta su prestación de servicios.

En este sentido, el modelo democrático de relaciones laborales se encuadra en el marco general de derechos, tanto individuales como colectivos, caracterizando al trabajo como un derecho y un deber y reconociendo, expresamente, los derechos a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores y las de su familia (art. 35 CE)⁵⁷. Será el legislador el que ha ido conformando, en cualquier época y en cualquier sistema de producción, los instrumentos jurídicos necesarios para que la actividad humana, libremente consentida y productivamente realizada, se exteriorice y entre en el mundo de las relaciones jurídicas como trabajo asalariado, como trabajo autónomo o como trabajo asociado. No cabe duda que las prostitutas, en su trabajo, están llevando a cabo esta actividad así caracterizada. Sin embargo, jurídicamente sigue sin exteriorizarse lo que obliga a ir abriendo los cauces para que esta actividad pueda encuadrarse en alguna de las fórmulas de trabajo indicadas y, por ende, reconocer técnicamente a las prostitutas su condición de trabajadoras.

Sin embargo, la reforma 2003 del CP obliga a una reflexión sobre la utilización de la vía del trabajo asalariado dado que *prima facie* la figura del eventual empresario quedaría criminalizada.

1. Trabajo asalariado

Se configura el trabajo asalariado como un trabajo libre y voluntario, personal, por cuenta ajena, dependiente y remunerado. Es también

⁵⁷ «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo».

productivo puesto que despliega una actividad dirigida a la producción de bienes y servicios no solo para la subsistencia y adquisición de medios de vida de quien trabaja sino también para la sociedad en cuyos mercados se intercambian esos bienes y servicios. El trabajo asalariado conforma una relación jurídica —la relación laboral— que nace por y en función de la prestación de un trabajo, consentida libremente y que tiene que hacerse por cuenta ajena, para un tercero —el empresario—, dependientemente —bajo su dirección— y remunerado —salario.

La regulación del trabajo libre y por cuenta ajena ha sido una constante en la evolución de los modos de producción y actualmente el trabajo asalariado viene regulado por la Ley del Estatuto de los Trabajadores y demás reglamentación laboral, que sitúa el núcleo de la relación laboral en el contrato de trabajo, delimitando claramente las dos partes del contrato —trabajador y empresario—, con una finalidad concreta: equilibrar y compensar a la parte más débil de la relación por las diferentes posiciones jurídicas, económicas y sociales en que se encuentran las partes en su relación. Sin embargo, no hay que olvidar que esta misma regulación tuitiva también «legaliza» en el ámbito laboral los poderes empresariales de organización, dirección y de sanción.

Veamos cómo puede responder la regulación del trabajo asalariado a la «alegalidad laboral» en que se encuentra la prostitución. Dado que el derecho a prostituirse pertenece a la esfera de la autonomía de la persona y por ello tiene la libertad para elegir la profesión que quiera, la regulación que ofrece el trabajo asalariado a las prostitutas, en nuestra opinión, no responde, hoy en día, al desarrollo de su dignidad como trabajadora ni a la eficaz protección jurídica en la prestación de sus servicios.

Así, la mayoría de las prostitutas, sobre todo las inmigrantes, son conducidas al mercado del sexo por organizaciones que, en el mejor de los casos, las transforman en «trabajadoras asalariadas», dándoles de alta en actividades como hostelería o clubes de alterne o, incluso, como empleadas al servicio del hogar familiar, con escasísimos márgenes de decisión individual en el modo, forma y tiempo de cómo cumplir su obligación de trabajar, quedando, por tanto, reducidas a una condición de total subordinación. Estamos, pues, en presencia de unos intermediarios en el mercado de trabajo que no son aquellos previstos legalmente (Empresas de Trabajo Temporal y Servicios Públicos de empleo) y ante unos empresarios socialmente «atípicos» y penalmente «típicos». Quiere decirse, que independientemente de la penalidad sobrevenida del lucro inherente a esta actividad «empresarial», la misma tampoco se revelaba

incluso sin la sanción penal, la mejor y más efectiva para proteger los derechos sociales y laborales de las personas que se prostituyen.

En el sector del «alterne» también las relaciones laborales están cambiando rápidamente. Tan es así, que, desde hace dos años, una de las partes de la relación laboral, los empresarios de clubs de alterne, ya ha formalizado su representación (ANELA) garantizando su acción y defensa como asociación empresarial en el campo del trabajo asalariado, previendo, quizás, que éste pueda ser el camino por el que se encamine una regulación laboral de la prostitución. Sin embargo y vista la reforma «septembrina» suponemos que o bien esta Asociación se desintegrará por la ilegalidad de su objeto o bien mutará en otras formas de colaboración con el mercado de la prostitución que eviten la reproducción del esquema empresario-trabajador en el mundo de la prostitución. Claro está que estas fórmulas habrán de ser miradas con lupa por el Ministerio Fiscal para evitar el fraude de la ley penal.

Últimamente el sector del alterne está de actualidad, por varias sentencias de diferente trascendencia, coincidentes en que las demandantes en los litigios son trabajadoras asalariadas de las denominadas «chicas de alterne».

La primera de ellas, sentencia dictada el 22 de noviembre de 2002 por el Juzgado n.º 1 de lo Social de Granollers reconoce el alterne como una actividad laboral y por ende la relación laboral asalariada que une a la trabajadora —la chica de alterne— y el empresario —titular del club de alterne—. Se la ha calificado en medios periodísticos como la primera vez que se reconoce esa relación laboral, sin embargo y en honor a la verdad, esta sentencia sigue la tendencia ya iniciada en otras instancias⁵⁸

⁵⁸ Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 4-2-1988, 14-5-1985, 25-2-1984 y 3-3-1981. En todas ellas constaba que la actividad de alterne se hacía por cuenta de los titulares del establecimiento y a cambio de retribución. Vida también sobre este particular las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de julio y 24 de noviembre de 1998 en las que se declara la inexistencia de relación laboral de las mujeres dedicadas a la actividad del alterne porque no se había demostrado que percibieran retribución alguna del titular del establecimiento. Por el contrario, esta misma Sala en sus Sentencias de 21 de abril de 1998 y 7 de septiembre de 1999 sí declara la relación laboral de alterne (de 7 y de 4 mujeres, respectivamente) porque los servicios los prestaban a cambio de una retribución, por cuenta de la empresa que era quien corría con el riesgo de la explotación del local en el que ellas prestaban su trabajo sin que fuesen ellas las que convenían con los clientes el importe de las copas y demás servicios que realizaban en otras dependencias del establecimiento, hay dependencia al carecer las trabajadoras de cualquier poder de disposición en el modo de realizar su trabajo (lo prestaban en las horas en que el local estaba abierto al público y se les exigía un determinado modo de vestir).

en las que se declara la existencia de relación laboral en quienes prestan servicios realizando la actividad de alterne de forma personal, voluntaria, remunerada, por cuenta de otro y dentro de su ámbito de dirección. El juez de Granollers, como lo han hecho las sentencias mencionadas, no reconoce la relación laboral de la demandante por la actividad de prostitución sino que regulariza laboralmente la relación por la vía de la prestación de servicios de alterne⁵⁹ al reconocer la existencia de todas las notas caracterizadoras de la relación laboral en el pleno sentido de trabajo asalariado y por cuenta ajena.

No conforme con la resolución judicial, la empresaria-propietaria del club recurrió en suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la cual dictó sentencia el 17 de septiembre de 2003⁶⁰ en la que diferencia la actividad de alterne de la de prostitución. La Sala, teniendo en cuenta en su fundamentación que ambas actividades —alterne y prostitución— se ejercían por las mismas mujeres, bajo la dependencia, organización y dirección de la misma empresaria y con idénticas condiciones de trabajo, llega a la convicción, al igual que lo hace la sentencia de instancia, de que el ejercicio de la prostitución no puede ser objeto del contrato de trabajo «por exceder del ámbito y estar legalmente excluida de la contratación laboral»⁶¹ y se

⁵⁹ Los hechos en los que se basa la decisión judicial son totalmente clarificadores al respecto. La empresaria, titular de un negocio de hostelería denominado comercialmente «Club Costa Rica», recibe la prestación de servicios de diferentes mujeres: servicios de alterne durante 8 horas y de prostitución durante 1 hora. Estas trabajadoras eran trasladadas desde su domicilio al citado club y en él se cambiaban de ropa, que le era suministrada por la titular del negocio, para ejercer adecuadamente su actividad. La remuneración diaria ascendía a la cantidad de 75,13 euros, de los que 45,08 correspondían a la actividad de alterne y los 30,5 euros restantes retribuían la actividad de prostitución. Esta remuneración provenía del 50% del precio de cada consumición y del 50% del precio fijado para la actividad de prostitución que oscilaba entre 30 minutos y 1 hora y que se realizaba en las habitaciones existentes dentro del propio club. La propietaria —empresaria para estas trabajadoras— fijaba la hora de entrada y salida y el precio de las consumiciones, controlaba el número de clientes, las consumiciones de cada uno y corría con los riesgos de la falta de pago de las mismas y con los gastos de la actividad empresarial.

⁶⁰ Nótese que la sentencia se ha pronunciado días antes de la reforma del artículo 188 del Código Penal.

⁶¹ Subyace en el razonamiento la consideración de que cuando el objeto de la relación laboral asalariada es la prestación de servicios sexuales, la causa del contrato es ilícita y, consecuentemente, deviene nulo de pleno derecho, como señala la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo de 9 de enero de 2002 «ningún tercero puede organizar ni dirigir la actividad sexual de ninguna mujer, porque atenta a los derechos funda-

declara incompetente para el enjuiciamiento de los hechos relativos a la actividad de prostitución aunque concurren las notas de dependencia, ajenidad y retribución⁶².

Estamos, por tanto, ante una jurisprudencia social que, por un lado, abre la vía al reconocimiento laboral de la relación de alterne como un trabajo asalariado instrumentado mediante un contrato de trabajo y, por otro, se declara incompetente para enjuiciar la actividad de la prostitución, dejándola, consecuentemente, en la situación de alegalidad laboral en su versión característica de considerar a las prostitutas como trabajadoras asalariadas.

La diferenciación de tratamiento jurídico entre la relación de alterne y la relación de prostitución queda reafirmada con la Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2003⁶³. Entre otras motivaciones, la denegación de la inscripción de la Asociación Mesalina se basa en el objeto social y, específicamente, en la expresión «prostitución por cuenta propia» ya que la Dirección General de

mentales y a la dignidad humana. El comercio sexual no puede ser objeto de lícito contrato de trabajo, la capacidad de decidir y la libertad sexual están por encima de la pretendida dirección y organización empresarial».

⁶² También se declara incompetente para enjuiciar la actividad de prostitución, en el caso por faltar las notas de ajenidad, dependencia y remuneración, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 10 de junio de 2002 ya que «los servicios sexuales prestados por la actora se producían, cuando quería, acudiendo al piso regentado por la demandada y su esposo, cuando lo estimaba pertinente, y sin percibir remuneración o salario mensual, sino cobrando al cliente directamente o por medio del titular del piso, quien retenía una parte por comisión y gastos... «concluyendo que «la circunstancia de que la demandante acudiese al piso a ejercer la prostitución, gozando de la más completa autonomía, es también suficiente para desvirtuar el carácter no laboral de los servicios sexuales prestados a terceros mediante precio, en el piso perteneciente a los demandados, por lo que con independencia de que la relación existente entre las partes litigantes tuviese una causa lícita o ilícita, es lo cierto que al no existir relación laboral procede declarar la incompetencia de este orden jurisdiccional».

⁶³ Sentencia que anula la resolución de 17 de junio de 2003 de la Dirección General de Trabajo denegatoria de la inscripción de la Asociación Nacional de Empresarios «Mesalina» (ASNEM), cuyo objeto social se circunscribe «al servicio de la actividad mercantil consistente en la tenencia o gestión, o ambas, de establecimientos públicos hosteleros destinados a dispensar productos o servicios que tengan como público objetivo terceras personas, ajenas al establecimiento, que ejerzan el alterne y la prostitución por cuenta propia...» «La referencia a la actividad de alterne y prostitución por cuenta propia se realiza exclusivamente para delimitar concretamente el ámbito sectorial de la Asociación, y bajo ninguna circunstancia debe entenderse en el sentido de inducción, promoción, intermediación o cooperación con estas actividades».

Trabajo considera que «aunque la modalidad delictiva de prostitución ha desaparecido en el nuevo código penal vigente, respecto de la prostitución de mayores de edad, sin coacción ni engaño o abuso de situación de necesidad o superioridad, lo cierto, es que en nuestro ordenamiento jurídico, esta actividad no se encuentra regulada, estando únicamente tolerada, pues no existe ninguna norma ni de carácter general o autonómico, que regule expresamente esta actividad». Los fundamentos de la sentencia son sumamente esclarecedores, rechaza la calificación de actividad tolerada ya que desde la perspectiva del Estado democrático de derecho «la actividad de prostitución es una actividad regulada en cuanto el Código Penal ... tipifica la prostitución que entiendo incompatible con la ética constitucional y *a contrario sensu* de su texto, perfila la que ésta permite. Al efecto la frontera no la fija el carácter altruista o remuneratorio del intercambio sexual, sino la libertad con que el mismo se presta. La relación pues no es antijurídica por razones causales (el chaleo prestacional) o por el objeto del intercambio sino sólo en atención al consentimiento con que se presta el favor sexual». Y continua con una denuncia al «identificar una falta de previsión legislativa, una carencia de sensibilidad normativa en orden a acometer y cercenar los múltiples problemas que desde ámbitos tan diferentes como la marginación, las relaciones de vecindad y urbanidad, la sanidad o la economía sumergida, plantea la realidad social de la prostitución», considerando que la Asociación Mesalina «es manifiestamente ajena a esta responsabilidad y no puede perjudicarle una preterición legislativa».

La sentencia de la Audiencia Nacional recoge la jurisprudencia social incluyendo en la relación laboral, si concurren la ajenidad y la dependencia organizativa, la prestación de servicios de alterne, la cual no es identificable con la relación de prostitución. Ambas relaciones difieren por un límite fisiológico, pues el favor sexual no puede ser objeto de subordinación empresarial (como hemos visto anteriormente), y por un límite jurídico entre la trabajadora por cuenta ajena —relación de alterne— y la trabajadora por cuenta propia —relación de prostitución. Diferencia, en definitiva, la relación instrumentada mediante un contrato de trabajo —alterne— de aquella mediante un contrato de arrendamiento de servicios —prostitución.

En otro orden jurisdiccional, tenemos dos sentencias dictadas en casación por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo el pasado mes de abril, que anulan las resoluciones administrativas de expulsión de dos ciudadanas extranjeras basándose dichas resoluciones en que ejercían la prostitución y, por ende, carecían de

medios lícitos de vida por lo que se les expulsaba en virtud del artículo 26. 1 f) de la LO 7/1985 de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España, aplicable a la sazón en el momento de los recursos.

La primera sentencia⁶⁴ deniega la resolución del Subdelegado del Gobierno en Lugo que decretó la expulsión de España de una ciudadana dominicana por carecer de medios lícitos de vida, ya que se le localizó en un club de alterne en ropa interior, deduciéndose, por tanto, que vivía del ejercicio de la prostitución⁶⁵. El Tribunal Supremo revoca la orden de expulsión al entender que su trabajo en un club de alterne no puede ser considerado una actividad ilegal y recuerda que, en reiterados pronunciamientos⁶⁶, ha declarado que la llamada actividad de alterne no puede ser reputada ilegal a los efectos de configurar con ella el específico supuesto de expulsión, ni en el caso en que «dicha actividad encubra el deliberado propósito del trato carnal con el cliente, mediante precio abonado por éste, pues con independencia de la valoración ético-social que tal actividad pueda merecer, es lo cierto que no puede ser tachada de ilegal» siempre que no se produzca bajo las circunstancias tipificadas como delitos relativos a la prostitución.

La segunda sentencia⁶⁷ anula la orden de expulsión del Gobierno de Cantabria de una ciudadana colombiana que se ganaba la vida ejerciendo la actividad de alterne en un Hostal, en el que vivía desde su llegada a España y en el que fue detenida en ropa no adecuada para transitar por la calle, sin disponer de permiso de trabajo y careciendo de medios lícitos de vida. Nuevamente el Tribunal Supremo⁶⁸ aduce que el «alterne» es una actividad lícita por lo que la orden de expulsión vulneró el derecho fundamental a la presunción de inocencia de la recurrente. En cuanto a la carencia de permiso de trabajo entiende la Sala que es una cuestión de mera legalidad no susceptible de ser enjuiciada en el procedimiento previsto para la tutela judicial de los derechos fundamentales. Finalmente la convicción reflejada en la reso-

⁶⁴ TS 3.ª Secc. 7.ª S. 7 Abril 2003, Ponente: Sr. Murillo de la Cueva.

⁶⁵ «Se dedicaba al ejercicio de la prostitución después de obtener un permiso de trabajo para una actividad, el servicio doméstico, que nada tiene que ver con ella».

⁶⁶ TS 3.ª Sentencias de 28-5-1996, 24-5-1997 y 20-11-2000.

⁶⁷ TS 3.ª Secc. 7.ª S. 28 Abril 2003, Ponente: Sr. Murillo de la Cueva.

⁶⁸ El presente recurso es idéntico a los resueltos por las Sentencias de esta Sala y sección de 18-10-2002, tres sentencias de 24-10-2002, 28-10-2002 y dos sentencias de 4-11-2002.

lución de expulsión impugnada se apoyó en actuaciones policiales en las que, efectivamente, se dice que la ciudadana colombiana «se hospeda en el Hostal, donde tiene su habitación en la que guarda su documentación y su ropa de calle y que, vestida de la forma que la situación requiere, en absoluto adecuada para el tránsito urbano y mediando una contraprestación por el trabajo que realiza, se dedica a alternar con los clientes». Sin embargo, dado que «no se precisa el período de esa regular práctica que se atribuye a la interesada, ni las fechas en que tuvo lugar, ni por qué medios se conoció la contraprestación a que se hace referencia, lo verdaderamente decisivo aquí es que tampoco se expresa si fue constatado directamente por los funcionarios que la interesada acompañaba en sus consumiciones a los clientes del establecimiento, con tal variedad de éstos, de manera tan reiterada y prolongada en el tiempo, que fuera lógico deducir que realizaba esa actividad con carácter profesional y remunerado». En consecuencia esos únicos hechos son insuficientes para tener por válidamente demostrada su dedicación, siendo iniciales sospechas que, por sí solas, no tienen valor de prueba «si no se ven acompañadas de otro elemento de conocimiento referido directamente a la conducta básica que constituye esa actividad de alterne».

Por su parte, la acción protectora de la Seguridad Social no podrá desplegar los efectos privativos de la trabajadora asalariada en tanto se mantenga la ilicitud «septembrina», con lo que quedaría limitada a cuanto de universal tienen sus prestaciones, salvo que las trabajadoras opten por alguno de los otros dos modelos que seguidamente veremos.

2. *Trabajo autónomo*

Pasando al análisis de la segunda fórmula de trabajo, nos encontramos ante el trabajo autónomo que presupone una actividad de carácter independiente, tanto en su desarrollo como en su relación con el mercado. Podemos caracterizar el trabajo autónomo como aquél en que no existe intervención ajena que determine su modo de ejecución y que carece de condicionamientos jurídicos en su realización; obviamente no está exento de los condicionamientos económicos del mercado, de los imperativos de la racionalidad técnica y de las preferencias del público. El trabajador autónomo es propietario de los bienes y servicios por él producidos, ofreciéndolos directamente al público sin intermediación de una empresa, sin la ligazón característica del

contrato de trabajo ni la sujeción a las órdenes empresariales. Por ello, su relación se entabla directamente con el cliente mediante un contrato civil o mercantil.

La fórmula del trabajo autónomo es una vía jurídica a tener en cuenta por las prostitutas. Este trabajo libre y voluntario, personal, por cuenta propia, independiente y con precio, establece una relación jurídica civil mediante un contrato de arrendamiento de servicios en el que la prostituta es la arrendadora y el cliente el arrendatario (art. 1544 Código Civil).

La prostituta autónoma consiente libre y voluntariamente en dedicar su actividad a la producción de unos servicios, presta, por tanto, su trabajo sin ceder a un tercero —el empresario— sus frutos. No hay ajenidad, es la propietaria de su actividad. Es independiente en el modo de prestar su trabajo y no está subordinada a la dirección del empresario y, finalmente, el precio del servicio se fija y se acepta por ambas partes de la relación. Esta fórmula ya se utiliza aunque, desde una vertiente crítica, podemos reseñar que posiblemente queda reservada a una minoría de prostitutas.

En este punto resulta imprescindible comentar la Sentencia del 20 de Noviembre de 2001, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el asunto C-268/99 *Malgorzata Jany y otras*. Seis ciudadanas polacas y checas establecieron su residencia en los Países Bajos entre 1993 y 1996, conforme a la ley de extranjería y trabajaban en Ámsterdam como «prostitutas de escaparate», unas pagando una renta al propietario del local en el que ejercen su actividad y otras ejerciendo su actividad tres o cuatro veces por semana en un lugar arrendado por ellas. Solicitan, en su momento, el permiso de residencia para trabajar como prostitutas por cuenta propia, alegando «razones imperiosas de carácter humanitario», solicitudes que fueron denegadas por el Secretario de Estado de Justicia.

La sentencia del TJCE, analiza extensivamente el concepto de actividades no asalariadas en los Tratados de la CEE y en los Acuerdos de Asociación entre la CE y las Repúblicas Checa y Polonia, y determina en su fallo que la prostitución forma parte de las actividades económicas ejercidas de manera independiente a las que se refieren dichas disposiciones, siempre y cuando se demuestre que el prestador del servicio la ejerce: a) sin que exista ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de dicha actividad ni a las condiciones de trabajo y de retribución, b) bajo responsabilidad propia y c) cambio de una remuneración que se le paga íntegra y

directamente. Correspondiendo al juez nacional comprobar en cada caso, habida cuenta de las pruebas que se le presenten, si se reúnen estas condiciones.

Saludamos esta sentencia que ha permitido aplicar, por primera vez a la prostitución, las dos libertades comunitarias fundamentales consagradas para los trabajadores por cuenta propia: la libertad de prestación de servicios y la libertad de establecimiento⁶⁹.

En nuestro ordenamiento jurídico las prostitutas autónomas gozan del derecho de afiliación a un sindicato ya constituido (art. 28.1 Constitución) pero por prescripción legal se les impide el derecho de fundar un sindicato que tenga precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares (art. 3.1 Ley Orgánica de Libertad Sindical). En todo caso tienen capacidad para constituir asociaciones profesionales (art. 22 Constitución).

Al mismo tiempo, la prostituta autónoma garantiza su protección en la Seguridad Social dándose de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)⁷⁰, corriendo a su cargo las cotizaciones para tener derecho a las correspondientes prestaciones económicas por las contingencias que se produzcan (incapacidades temporales o permanentes, jubilación, etc.) incorporándose, también, a la protección por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁷¹, teniendo siempre derecho a la asistencia sanitaria. Por supuesto no entra en la cobertura de la asistencia social ni, tiene prestaciones económicas no contributivas.

⁶⁹ Nótese la empatía entre la jurisprudencia comunitaria y española en el sentido de reconocer la prostitución incluida en el mercado de trabajo por la vía del trabajo autónomo.

⁷⁰ Acción protectora del RETA reformada ampliamente por el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica. A su vez se modifican los epígrafes de cotización por contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el RETA y entre ellos, destaca el epígrafe 93, independiente de la hostelería, que bajo la denominación común de actividades diversas de servicios personales mezcla la tintorera, las pompas fúnebres, la peluquería y otros tratamientos de belleza, las actividades de mantenimiento físico corporal y otras actividades de servicios personales que, como cláusula residual y abierta, puede amparar a la prostituta autónoma.

⁷¹ Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el RETA y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia (BOE 22-10-2003).

3. Trabajo asociado

El trabajo asociado aparece como un *tercius genus* en las formas jurídicas de trabajar. Desde una perspectiva histórica recordamos que ya desde finales del siglo XIX los trabajadores habían recurrido al trabajo asociado, organizándose en cooperativas, para acceder a servicios económicos y sociales esenciales, mediante la autoayuda en ámbitos como el ahorro, el crédito, la vivienda y la venta de artículos de consumo. De este modo, las cooperativas ofrecen a los segmentos desfavorecidos de la población una oportunidad de hacer oír su voz, proporcionándoles los medios para poner sus recursos en común, creando oportunidades económicas, de empleo y de protección. Su acción sigue siendo muy eficaz en la mejora de la suerte de los trabajadores marginales y desprotegidos que operan en el sector informal de la economía.

Hoy en día, el trabajo asociado, elemento caracterizador de la Economía Social, viene siendo motor en la creación de empleo, en la creación de riqueza y en la cohesión social. Pues bien, el trabajo asociado es un trabajo personal, libre y voluntariamente elegido, remunerado, carente de ajenidad y con cierto grado de dependencia por mera exigencia funcional de la organización en que se realice. Tomando a las cooperativas como organizaciones características de este tipo de trabajo, sus miembros, los socios-cooperativistas, son propietarios de la cooperativa, que se vinculan con ella mediante una relación societaria y no laboral, por más que ésta nazca por y en función de la prestación de un trabajo.

La cooperativa, entresacando aspectos de la ley vasca, se presenta como una sociedad que va a desarrollar una empresa, que tiene por objeto prioritario la promoción de las actividades económicas y sociales de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades con la participación activa de los mismos, observando los principios del cooperativismo y atendiendo a la comunidad de su entorno. Además, las cooperativas pueden realizar cualquier actividad económica o social salvo expresa prohibición legal basada en la incompatibilidad con las exigencias y principios básicos del cooperativismo (Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi). De ahí que el cooperativismo permita incorporar el trabajo asociado como una vía más para alcanzar la legalización laboral de la prostitución.

En nuestra opinión, y dado que la prostitución no tiene la consideración de actividad económica ilícita, nada obsta en el plano jurídico para que ellas autogestionen su actividad, para que entre varias organi-

cen cómo quieren realizar su trabajo, en qué condiciones, con qué horarios, con qué contraprestación económica, etc. En suma, serían ellas mismas las que se dotarían de las reglas que estimaren oportunas para prestar sus servicios de una manera independiente y sin intermediación ajena, creando su empresa bajo la forma jurídica más conveniente, sabiendo que, en cuanto a protección social, en el caso de que fuera una cooperativa las socias-trabajadoras quedan asimiladas a trabajadoras por cuenta ajena o a trabajadoras por cuenta propia, correspondiendo a los estatutos de la cooperativa la opción por darles de alta en el régimen general o en el régimen especial de autónomos.

En definitiva, dado el éxito que están teniendo las políticas y medidas de fomento del autoempleo, tanto a nivel estatal como autonómico, que permiten la inserción directa y sin intermediarios de cualquier tipo de colectivos expulsados del mercado de trabajo ¿por qué no ha de pensarse estas medidas también para las prostitutas? ¿Acaso no ayudarían a que el ejercicio de la prostitución no se lleve a cabo en fraude de ley o bajo el maquillaje de cualquier otra actividad?.

Conclusiones

Los movimientos migratorios provocados por la globalización hacen de la población inmigrada (fundamentalmente, al primer mundo) una «infraclase» laboral propensa a abusos. Si tal población es especialmente vulnerable, como la femenina, la prostitución se convierte en una de sus muy pocas salidas laborales.

Ante el auge de la prostitución, los diferentes Estados han adoptado distintos modelos de aproximación a esta problemática. Para el prohibicionismo la prostituta es una delincuente y criminaliza la actividad. En el ámbito europeo sólo se da de forma pura en Irlanda, pero son frecuentes formas *impropias* de prohibicionismo, como la de Suecia que castiga al cliente mientras que la ganancia de la prostituta circula en el tráfico jurídico y paga impuestos. El abolicionismo, línea que predominó en el Tratado de Lake Success en 1950, por el contrario, considera a la prostituta como una víctima y se encara contra el entorno que favorece esa actividad, reaccionando con dureza contra proxenetas y traficantes de personas. Para las corrientes abolicionistas, toda prostitución, por serlo, es una agresión contra la mujer y, por ende, una actividad forzada, antropológicamente inadmisibles y jurídicamente irregular. Entre los modelos normacionales se distinguen aquí dos que habitualmente se

confunden entre sí. El reglamentismo trata a la prostituta como una persona conflictiva, como un problema social, como una contingencia contra la salud pública y el orden público por lo que opta por controles administrativos y prohibiciones de su ejercicio en la vía pública, con riesgo de lesionar los Derechos Humanos de estas personas (dignidad, intimidad, libre transitabilidad). Los Estados en que impera el reglamentismo (paradigmáticamente Francia) están evolucionando peligrosamente hacia modelos prohibicionistas cada vez más atentatorios contra estos derechos. Finalmente, el regulacionismo trata la prostitución como un trabajo, como una actividad profesional más y apuesta decididamente por considerar a la regulación laboral como la mejor forma de tutelar los derechos humanos de las prostitutas que se encuentran en situación de riesgo. Avalada por el Parlamento Europeo, la acción regulacionista ha hallado traducción en los ordenamientos de Holanda y Alemania, en los que, manteniendo la criminalización de ciertas formas de proxenetismo, han habilitado a las prostitutas (sólo nacionales y comunitarias, las extranjeras tienen un margen mínimo en que les afecta la Ley) para ejercer su profesión y desempeñar su trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, amparadas y sometidas a la regulación sobre la Inspección de Trabajo, Seguridad Social y Tributaria.

En España, una interpretación sistemática del Derecho obliga a estudiar el encaje de la normación de esta actividad. Nada la obsta, antes al contrario, la universalidad de los derechos reconocidos y la injustificabilidad de la bolsa de alegalidad en que la prostitución está envuelta parecen aconsejarla. La regulación internacional (el citado Tratado de Lake Success) tampoco la impide, entre otras muchas razones porque, en su afán contra la trata de personas, nada dice en contra de quien autogestiona su prostitución. La regulación interna penal, tras la última versión (septiembre 2003) del artículo 188 (de cuya constitucionalidad aquí se duda, presentando asimismo el artículo serias dudas lógicas, dogmáticas y de eficacia) castiga a todo aquel que se lucre de la prostitución de otro. Pese a las dudas apuntadas y en tanto el artículo siga en vigor, hace sistemáticamente imposible el ejercicio reglado de la prostitución por cuenta ajena. Pero la gestión autónoma de la prostitución sigue siendo posible y regulable.

Tampoco el derecho del trabajo excluye de suyo tal posibilidad, pues no se trata de actividades lesivas, ni su corporalidad ilegítima su regulación. Sí lo hará, en su caso, la falta de libertad, pero esta falta ni se puede presumir siempre, ni puede entenderse en términos absolutos, ni debe desconectarse de la amplísima noción de libertad de circulación de

personas, de establecimiento, de prestación de servicios y mercado interior en que se basan los principios económicos rectores de la Unión Europea.

Reconducido el trabajo asalariado, por la intervención de la norma penal y la jurisprudencia social, a la regulación exclusiva de la relación de alterne (trabajadora por cuenta ajena con contrato de trabajo), queda, por tanto, descartado como vía para dotar a la prostitución de una regulación laboral en la que las prostitutas tengan el pleno reconocimiento de los derechos que comporta su prestación de servicios. Baste recordar que atentaría a los derechos fundamentales y a la dignidad humana el que un empresario pudiera organizar y dirigir la actividad sexual de una prostituta puesto que su capacidad de decidir y su libertad sexual están por encima de la dirección y organización empresarial.

Por el contrario, el reconocimiento laboral de la prostitución vendrá de la mano de su gestión autónoma mediante el trabajo autónomo y el trabajo asociado. Las dos vías vienen presididas por la libertad de la prostituta : elige su profesión, consiente voluntariamente la prestación de sus servicios sexuales y organiza el modo, lugar, tiempo y condiciones de su trabajo, al tiempo que sus derechos laborales quedan garantizados por la legislación sobre libertad sindical, asociación profesional, seguridad social.

Y ambas fórmulas son viables y jurídicamente posibles para que el ejercicio de la prostitución, como actividad económica lícita que es, tenga su reconocimiento mediante los instrumentos jurídicos que la legislación y la jurisprudencia vienen aportando: el contrato de arrendamiento de servicios y su regulación civil para el trabajo autónomo y para el trabajo asociado, tanto el contrato de sociedad y su regulación cooperativa como el contrato de asociación y su regulación civil.

En todo caso, la elección de cualquiera de estas dos vías como fórmulas para dotar de derechos socio-laborales a las prostitutas, dependerá, sin ninguna duda, de ellas mismas. ¿Irán cada prostituta como independiente, como autónoma? ¿Decidirán organizarse en una asociación? ¿Optarán por formar una sociedad cooperativa? El tiempo nos lo dirá.

La difícil adaptación de la igualdad de oportunidades a la discriminación institucional: el asunto *Gruber* del TJCE

Por
M^a Ángeles Barrère y Dolores Morondo

Introducción

Nuestro texto se inscribe en el ámbito de la crítica feminista al Derecho antidiscriminatorio, y supone un paso ulterior (una especie de *work in progress*) a la reflexión emprendida en trabajos previos ya publicados o que van a ver pronto la luz¹. Nos proponemos abordar, aunque sea brevemente, la relación dialéctica o articulación de un concepto clave utilizado por el Derecho antidiscriminatorio —como es la igualdad de oportunidades— con otro concepto —la discriminación institucional— que ha sido arrinconado, cuando no ignorado, por la cultura jurídica dominante (tanto a nivel normativo, como jurisprudencial y doctrinal). ¿Hasta qué punto la lucha contra la discriminación institucional puede basarse

¹ Vid., concretamente, los siguientes: de M. BARRÈRE: *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, Civitas/IVAP, Madrid, 1997; «Problemas del Derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 60, 2001, p. 145 y ss.; «Igualdad y “discriminación positiva”: un esbozo de análisis teórico-conceptual», en *Género y Derechos Humanos* (coord. De Andrés García Inda y Emanuela Lombardo), Mira Editores, Zaragoza, 2002, p. 15 y ss.; *La dialéctica igualdad-no discriminación en la interpretación judicial del Derecho* (apuntes), Servicio editorial de la UPV/EHU, Leioa, 2002; «La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión», *Políticas locales para la igualdad entre mujeres y hombres*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Vitoria-Gasteiz, 2002, p. 151 y ss.; de D. Morondo: «Appunti sul «maschio, vittima innocente» nel diritto comunitario», *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 94, 2002, p. 303 y ss.; *Equal Opportunity and the Dilemma of Difference at the European Court of Justice: A gendered approach*, tesis doctoral defendida en el Instituto Universitario Europeo (Fiesole, junio 2003).

en el principio de igualdad de oportunidades? Obviamente, para responder a este interrogante hay que establecer la relación semántica entre ambos conceptos, cuya contextualización exige efectuar un breve recorrido por el Derecho antidiscriminatorio estadounidense y comunitario. Junto a esta exposición se efectuará también una crítica a algunos de sus instrumentos, cuya virtualidad encontrará ocasión de evidenciarse en la parte sucesiva del trabajo cuando, a modo de banco de prueba, nos detengamos en el análisis de un caso reciente de la jurisprudencia comunitaria, no tomado al azar, pero tampoco rebuscado (y, por lo demás, bastante representativo de las muchas implicaciones de la crítica feminista al Derecho antidiscriminatorio). Por último, a modo de conclusión, postularemos la recepción y desarrollo del concepto de discriminación institucional por parte de los poderes normativos en sentido estricto (del legislativo, pero también del ejecutivo) que, en el caso que se toma en consideración, supondrá la revisión de una lógica del mercado laboral basada en el sistema sexo-género. Para incidir en esa «lógica», dejaremos abierta la posibilidad de utilización del principio de igualdad de oportunidades, siempre que se opere una redefinición del mismo que supere el marco de la competitividad vinculado a su origen.

El Derecho antidiscriminatorio: origen e instrumentos

El Derecho antidiscriminatorio nace en un contexto de crisis de legitimidad del Estado liberal y del Derecho que lo conforma². Se trata de una crisis que se manifiesta con un enorme potencial en las calles a través de revueltas raciales y movimientos de contestación social en los Estados Unidos. Este potencial desafía al sistema y a sus estructuras jurídicas montadas bajo un falso universalismo, pero es pronto canalizado en la lucha por los «derechos civiles». Esta canalización da sus frutos, pero también tiene sus costes para el sistema. Así, por un lado, le obliga a pergeñar instrumentos y herramientas jurídico-conceptuales nuevas que hagan que las aguas vuelvan a sus cauces (no basta con generalizar el derecho al voto o considerar discriminatoria la segregación racial como se hace en la Ley de Derechos Civiles de 1964) pero, al mismo

² Prescindimos ahora de la gestación del Derecho antidiscriminatorio en el ámbito internacional para proteger a las minorías nacionales y religiosas de los nuevos Estados que surgen tras la Primera Guerra Mundial.

tiempo, se abren brechas de difícil sutura que ponen de relieve la insuficiencia de la respuesta jurídica a la nueva problemática³. Entre los nuevos instrumentos del Derecho antidiscriminatorio los hay elaborados por el poder judicial o por el poder normativo en sentido estricto. Aunque someramente, a ellos haremos mención a continuación.

1. *Instrumentos jurisprudenciales*

Entre los primeros instrumentos elaborados por el poder judicial (concretamente por el Tribunal Supremo estadounidense) se encuentran los mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes diferenciadoras (los test de racionalidad, escrutinio estricto e intermedio) y los conceptos de discriminación directa e indirecta. No nos resulta posible detenernos aquí en su desarrollo, pero sí destacaremos las cuestiones más relevantes en orden a hacer más ilustrativo el caso que luego tomaremos en consideración.

Sobre los mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes conviene poner de relieve dos cosas. En primer lugar, que el punto de partida de la interpretación judicial de la igualdad es que ésta significa indiferenciación. Dicho en otros términos, una disposición que no haga distinciones entre grupos de personas se presume constitucional, y sólo cuando las leyes resulten diferenciadoras se aplicarán los mecanismos de análisis apuntados. En segundo lugar, que el principio cardinal en el que se funda la igualdad constitucional o la no discriminación (no sólo en los Estados Unidos) es el de: «trato similar para las personas similarmente situadas», resultando casi superfluo hacer notar las múltiples posibilidades interpretativas que da semejante fórmula comparativa inherente, por lo demás, a la mecánica del Derecho antidiscriminatorio. En la determinación del *quién es igual a quién y en qué* se abre todo un abanico de alternativas sujetas, lógicamente, entre otras influencias, a la visión que sobre la problemática de género tenga quien tiene encomendada la función interpretativa y aplicativa del Derecho

Si nos fijamos ahora en los conceptos de discriminación directa e indirecta tenemos que, a pesar de la aceptación que este binomio ha tenido (también en el Derecho comunitario), no sólo se trata de un binomio aparente, sino además confuso. En principio (y a salvo de lo que seña-

³ Las causadas por el feminismo jurídico entre ellas.

laremos más adelante sobre la falsa neutralidad de las disposiciones neutras) no tendría por qué serlo si, por ejemplo, hablar de discriminación directa supusiera identificar una conducta diferenciadora que hiciera referencia explícita a rasgos definitorios de las personas con consecuencias negativas para un grupo socialmente minusvalorado (desaventajado, estigmatizado, marginado, etc.) y por discriminación indirecta se entendiera la conducta indiferenciadora con consecuencias desproporcionadamente negativas para el mismo tipo de grupo en cuestión. El problema surge cuando, además de incluir en el concepto de discriminación (directa) la conducta que hace referencia a individuos que no forman parte de grupos socialmente minusvalorados⁴ se introduce en el teorización de este concepto, por una parte, la intencionalidad y, por otra, se considera discriminación (directa), tanto la que aparece claramente (gramaticalmente) en la disposición a través de un trato *diferenciador*, como la que resulta de la interpretación (y consiguiente aplicación correcta o incorrecta) de una disposición *indiferenciadora*⁵. Esto es, precisamente, lo que ocurre con este concepto, al que la doctrina estadounidense gusta denominar *de jure*, para diferenciarlo de la discriminación denominada indirecta o *de facto*. Nos encontramos de este modo con que lo que se ha dado en llamar discriminación directa (*de jure*) se convierte en un concepto confuso, complejo y heterogéneo, en todo caso vinculado a la («prueba» de la) intencionalidad, y cuyo ámbito de aplicación se refiere, tanto al texto de la ley como a la aprobación o aplicación de una ley que en sus términos es indiferenciadora⁶.

⁴ Algo que, en el ámbito de un Derecho antidiscriminatorio coherente no debería recibir dicha denominación, por tratarse de un fenómeno de desigualdad distinto al de los grupos subordinados. Vid. al respecto Barrère (1997).

⁵ En la jurisprudencia de Tribunal Supremo (TS) estadounidense resulta pionera para esto último la sentencia *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356 (1886). Así, en esta sentencia, el TS, por un lado, extiende el concepto de discriminación no sólo al creado por la ley, sino también por la acción de los administradores (la ley exigía un permiso oficial para todos los trenes de lavado pero se probó que en la práctica se les negaba el permiso principalmente a personas de origen chino) y, por otro introduce el concepto de discriminación intencional (*intentional or purposeful discrimination*) y el uso de las estadísticas para probar la discriminación (que tendrá una importancia decisiva, por ejemplo, en la conceptualización de la discriminación indirecta). Vid. Raúl Serrano Geys: *Derecho constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1988 (1.ª reimp. 1997), vol. II, p. 1111.

⁶ «La clasificación discriminatoria es *de jure* cuando está expresamente incluida en la propia ley —e.g. *Living v. Virginia*, 386 U.S. 952 (1967) que anuló una ley que prohi-

La introducción de la intencionalidad en el concepto de la discriminación ha sido objeto de razonadas críticas, y no precisamente marginales, teniendo en cuenta quién las formula y por qué. En efecto, éstas provienen de la doctrina constitucionalista académicamente más reconocida⁷ y el alcance de las mismas tiene que ver con una visión de la intencionalidad que serviría, entre otras cosas, para ocultar la responsabilidad de los tribunales federales a la hora de involucrarse en la condena de prácticas institucionales de distribución de recursos públicos de larga historia que, aunque neutras (indiferenciadoras), sólo aparentemente serían neutrales. Dicho en otros términos, la introducción del requisito de la intencionalidad sería una forma (una argucia o «técnica») judicial empleada para desviar una problemática de subordinación. Por lo demás, que se pueda hablar también de discriminación directa o *de jure* en el caso de disposiciones neutras en su formulación hará desdibujarse la frontera entre este tipo de discriminación y la discriminación *indirecta (de facto)* que, como se ha dicho, se da cuando una disposición neutra en su formulación tiene en su aplicación efectos (negativos) desproporcionadamente mayores sobre un grupo socialmente subordinado⁸. Pero no sólo se trata de una cuestión de claridad o confusión. Como veremos en el siguiente apartado, la oscuridad que rodea a estas dos figuras (discriminación directa/indirecta o *de jure/de facto*) va a hacer que, a la postre, el debate judicial se centre en este supuesto binomio y se deje intacta —y hasta innombrada— la discriminación institucional (estructural, social, sistémica, difusa, etc.)⁹. La posibilidad dialéctica de que

bía expresamente los matrimonios interraciales— o cuando es el producto de la aplicación discriminatoria de una ley neutral —e.g. *Yick Wo* [cit. Supra]—; o cuando se prueba que el legislador tuvo un propósito discriminatorio al aprobar una ley neutral —e.g. *Hunter v. Underwood*, 471 U.S. 222 (1985) que anuló una norma constitucional que prohibía votar a los condenados por delitos en los que hubiera depravación moral y se demostró que la convención constituyente estadual había tenido el propósito de establecer la supremacía de la raza blanca y había incluido delitos que en la práctica eran cometidos en mucho mayor número (10 a 1) por los negros que por los blancos», *ibidem*, p. 1123.

⁷ Vid. Lawrence H. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, Mineola (N.Y.), 1988 (2.^a ed.), pp. 1.502 y ss.

⁸ Esta confusión de las figuras es extensible también al ámbito del Derecho comunitario. No podemos extendernos aquí en su desarrollo, pero entre las sentencias del TJCE paradigmáticas más recientes se pueden citar la de 30 de junio de 1998 (as. C-394/96, caso *Brown*) y la de 4 de octubre de 2001 (as. C-438/99, caso *Jiménez Melgar*).

⁹ Sobre el concepto de discriminación estructural y su exclusión del Derecho antidiscriminatorio vid. Barrère (2001) e *infra*, apartado 3.3.

esto ocurra provendrá, entre otras cosas, de la falta de cuestionamiento (o de la asunción interesada, según se vea) de lo que se considera una «disposición neutra»; o, mejor, de confundir una disposición *neutra* con una disposición *neutral*. En la problemática relativa a la desigualdad de género esto quiere decir que, bajo la etiqueta de la neutralidad (formal o gramatical) se esconden preceptos «masculinos» que reproducen la discriminación estructural de las mujeres en la sociedad.

2. *Instrumentos normativos en sentido estricto*

El carácter originariamente individualizado (basado en sentencias) del Derecho antidiscriminatorio de origen judicial cambia cuando los instrumentos empleados parten de los poderes normativos en sentido más estricto (legislativo y ejecutivo). Tal es el caso, por ejemplo, de los instrumentos encuadrados en las políticas públicas —llamadas— de igualdad de oportunidades. En el contexto de un Estado social o interventor, se supone que le corresponde a éste precisamente actuar, llevar adelante acciones *positivas* que lo diferencien del Estado liberal clásico teorizado en torno a las acciones *negativas* (u omisiones). En el contexto del Derecho antidiscriminatorio estadounidense, sin embargo, se introduce el concepto de acción positiva con un sentido más restringido y menos transformador. Así, la acción positiva se entiende como un Plan o conjunto de medidas de carácter puntual e integrador de miembros de minorías (en sentido numérico o sociológico) en ámbitos regidos por la competitividad (fundamentalmente puestos laborales o plazas en universidades)¹⁰.

Este tipo de medidas se caracteriza, sobre todo, por el elemento de la excepcionalidad que introducen en el Derecho antidiscriminatorio, tal y como ha sido ya descrito. En efecto, las medidas de acción positiva se alejan de la interpretación de la igualdad como tratamiento indiferenciado. Además, en la atribución de los tratamientos diferenciados utilizan precisamente las distinciones que la jurisprudencia estadounidense define como «odiosas» o «sospechosas» de canalizar prácticas discriminatorias. En ausencia de un debate serio sobre la función (y los límites) del Derecho antidiscriminatorio en un contexto de subordinación o discriminación estructural, el carácter excepcional de las medidas de

¹⁰ Sobre el origen del concepto de acción positiva vid. los trabajos de Barrère citados.

acción positiva determina, por una parte, el requisito de la limitación (temporal, numérica, de impacto) de las mismas; por otra, a partir de los años ochenta desata una serie de críticas¹¹ que terminarán por extender una sombra de duda sobre la pertinencia de toda esta parte del Derecho antidiscriminatorio.

Pero, con independencia de la eficacia que pudiera arrojar este modo de entender la acción positiva¹², hay que tener en cuenta también los límites impuestos por el discurso de la igualdad de oportunidades en el que se inscriben estas medidas. Así, en el diseño de políticas tendentes a abordar fenómenos difusos de discriminación, marginalización y subordinación¹³, el Derecho antidiscriminatorio se ha amparado en el principio de igualdad de oportunidades, siendo el resultado bastante descorazonador, debido, entre otras cosas, a la oscuridad o, más bien, a la excesiva versatilidad de este concepto¹⁴, pero también —y en esto se ha incidido menos desde el feminismo— por el marco discursivo de competitividad que lleva implícito.

En este sentido, el discurso que sostiene el principio de igualdad de oportunidades responde, en su forma más básica, a las ideas de meritocracia y competición. La igualdad de oportunidades, en la ideología liberal, ha funcionado como el mecanismo que, asegurando la igualdad en

¹¹ En particular, la calificación de estas medidas como «discriminación inversa» o «discriminación positiva» y la preocupación relativa a las «víctimas inocentes» de esta nueva forma de «discriminación». Sobre este tema vid. Morondo (2002).

¹² Incluso sin el impacto negativo y debilitante de la polémica sobre la injusticia de la «discriminación inversa», los efectos de este tipo de acción positiva (así, la inserción «por goteo» de los grupos minorizados) sobre las estructuras sociales de subordinación no son inmediatos ni a corto plazo, ya que se basan en la esperanza de que un aumento en la presencia y visibilidad de los miembros de grupos minorizados en puestos de los que generalmente estaban excluidos tenga un efecto positivo de transformación de la autoestima de los individuos de dichos grupos y de la percepción y los prejuicios que pesan sobre ellos.

¹³ El hecho de que las mujeres continúen ocupándose mayoritariamente del cuidado del hogar, la prole, las personas ancianas y enfermas; el hecho de que tengan menos tiempo libre, sean más frecuentemente víctimas de la violencia doméstica o el acoso sexual en el puesto de trabajo, cobren menos y tengan menores oportunidades para hacer carrera, etc.

¹⁴ Dicha versatilidad hace que, por ejemplo, en dos de las más famosas sentencias del Tribunal Supremo estadounidense, como son *Plessy v. Ferguson* en 1896 (163 U.S. 537) y *Brown v. Board of Education* en 1954 (347 U.S. 483), la invocación de la igualdad de oportunidades haya servido tanto para justificar la segregación racial (considerándola no discriminatoria), en el primer caso, como para condenarla (por discriminatoria), en el segundo.

el punto de partida, justifica las diferencias de resultado atribuyéndolas al talento y al esfuerzo individual¹⁵. En el debate estadounidense, estas ideas se erigen en los «credos» del *American way of life* y del *self-made man* sobre los que se basan la ética pública y la política americanas.

En la Unión Europea, las políticas que pretenden fundarse en este principio muestran también la herencia liberal de la meritocracia y el contexto competitivo¹⁶. Sin embargo, el significado otorgado a la igualdad de oportunidades en el Derecho comunitario recoge, de forma más marcada que en el discurso norteamericano, la necesidad de desarrollar el principio de igualdad de trato de un modo más efectivo. En esta línea, los documentos europeos sobre la igualdad de oportunidades consideran algunas instancias de la discriminación estructural como pruebas de la incapacidad del principio y de los instrumentos tradicionales de la igualdad de trato para resolver el problema de la discriminación sexual¹⁷.

Con todo, el concepto de igualdad de oportunidades no consigue hoy por hoy hacer frente a la discriminación sexual. Por una parte, la concepción más primitiva —aunque todavía hegemónica— de la igualdad de oportunidades como mecanismo regulador de la competición supone una rémora a la potencialidad de las políticas de igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta que, por ejemplo, el TJCE ha utilizado la igualdad de oportunidades sólo en relación a los casos de medidas de acción positiva pero, curiosamente, no sólo como justificación sino, preponderante-

¹⁵ El talento y el esfuerzo individual (considerados como «el mérito») aparecen como criterios de organización social —en particular para decidir la movilidad social y el crecimiento económico— mucho más «racionales» que el rango y el nacimiento. Desde el inicio de las revoluciones industriales, las dinámicas económicas y sociales de la creciente burguesía liberal tendrán en la idea/ideología de la meritocracia uno de sus más fieles aliados en contra de los derechos y privilegios hereditarios de la aristocracia.

¹⁶ Y la herencia no sólo se reduce a eso, ya que el Derecho antidiscriminatorio comunitario se resiente de una fuerte influencia del Derecho estadounidense, tanto a nivel conceptual como doctrinal (vid. Barrère 1997, 2002).

¹⁷ Decisión de la Comisión 82/43/EEC del 9 de diciembre 1981 por la que se establece un Comité consultivo de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres (BO L 020 28.01.82 p.35, modificado por la Decisión de la Comisión de 19 de julio 1995, BO L 249 17.10.95 p.43); Resolución del Consejo de 12 de julio 1982 para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (BO C 186 21.07.82 p.3); Recomendación del Consejo de 13 de diciembre 1984 para la promoción de acciones positivas en favor de las mujeres (BO L 331 19.12.84 p.34); Segunda Resolución del Consejo de 24 de julio 1986 para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (BO C 203 12.08.86 p.2).

mente, como límite al alcance de la propia acción positiva¹⁸. Por otra parte, la dimensión del principio de igualdad de oportunidades que se invoca al constatar las limitaciones de la igualdad de trato —esto es, la exigencia de hacer frente a las variadas formas de la desventaja que sufren los miembros de determinados grupos— se encuentra bloqueada por los estrechos márgenes del Derecho antidiscriminatorio (especialmente por la fórmula indiferenciadora de la igualdad, la prohibición de utilizar criterios sospechosos, el paradigma comparativo, etc.). De ahí que se pueda decir que el Derecho antidiscriminatorio ha reducido la igualdad de oportunidades a un apéndice corrector, excepcional y limitado de la igualdad de trato, frenando la virtualidad del discurso antidiscriminatorio y reduciendo conceptualmente la discriminación estructural (que debería ser el motor del Derecho antidiscriminatorio) a la discriminación indirecta.

Esto representa un serio *handicap* del Derecho antidiscriminatorio porque, como se precisará también un poco más adelante, la discriminación (en sentido amplio) de las mujeres no es directa o indirecta, sino patriarcal. Con esto queremos decir que impregna las estructuras y prácticas sociales de todo tipo y que tiene muchas áreas de expresión relacionadas entre sí, siendo la laboral (la del trabajo remunerado) únicamente una de ellas. Este concepto resulta básico para comprobar las insuficiencias de los instrumentos clásicos del Derecho antidiscriminatorio y, aun reconociendo su gran campo de aplicabilidad, ahora nos gustaría extenderlo en una doble dirección. En primer lugar, para incidir en el hecho de que, a pesar de que son muchas las áreas del patriarcado (familia, trabajo, sexualidad, cultura, etc.), la raíz (la estructura, la dominación masculina) es una. En segundo lugar, para desvincularlo de una denotación totalmente prefigurada o externa al sujeto o, lo que es igual, para vincularlo a una práctica y, más en concreto, a la práctica jurídica¹⁹. En efecto, distinciones e instrumentos argumentativos utilizados en el Derecho antidiscriminatorio obvian o enmascaran (y, por lo tanto, reproducen) la discriminación estructural de las mujeres. Es el caso, por ejemplo, del recurso a la clásica distinción entre discriminación «en la ley» y «en la aplicación de la ley» o a la analogía. Como veremos, la utilización de ambos recursos por los órganos aplicadores del Derecho imper-

¹⁸ *Vid.* fundamentalmente la Sentencia de 17 de octubre de 1995, *caso Kalanke*, asunto C-450/93.

¹⁹ Dicho en otros términos, las estructuras son algo vivo, también en las manos de quien opera con el Derecho.

meabiliza al Derecho positivo frente a expectativas de justicia tendentes, precisamente, a poner de relieve (y, por tanto, a visibilizar, primer paso para combatir) la discriminación estructural de las mujeres.

El enmascaramiento (o reproducción) de la discriminación institucional: al hilo del caso Gruber

Para que nuestro discurso no resulte excesivamente críptico, en orden a fundamentar la crítica feminista al Derecho antidiscriminatorio esbozada hasta el momento vamos a detenernos —como hemos avanzado ya— en el examen de un caso bastante reciente del Derecho comunitario. Se trata del caso tratado en la sentencia de 1999 *Gabriele Gruber vs. Silhouette Internationale Schmied GMBH & Co. KG*.²⁰ La reconstrucción del mismo, si bien no será exhaustiva, sí requiere un cierto detenimiento, dado que las consideraciones que hagamos luego van a basarse, en primer lugar, en el razonamiento llevado a cabo por el TJCE.

1. Resumen del caso

La Sra. Gruber ha trabajado para la empresa Silhouette durante 9 años. Tras el nacimiento de su segundo hijo y la finalización de su permiso por maternidad y excedencia por cuidado de hijos, deja su empleo. Lo hace por las dificultades que encuentra para que sus hijos estén debidamente atendidos habida cuenta de la inexistencia de guarderías infantiles en su entorno, y a pesar de manifestar su auténtico deseo de continuar su actividad laboral. Silhouette le paga la indemnización por extinción del contrato prevista en el artículo 23.3 de la Ley de los Empleados austriaca²¹, que es la mitad de la prevista en el artículo 23.1 y 26, restringida a la finalización del contrato cuando concurren «causas justas»²².

²⁰ Sentencia de 14 de septiembre de 1999, asunto C-249/97.

²¹ Prevista para el caso de que la dimisión se presente tras haber disfrutado del permiso de maternidad o de excedencia para el cuidado de la descendencia.

²² La expresión «causas justas» se utiliza en la versión española de la sentencia. En inglés la expresión es «important reasons», traducida literalmente de la redacción en alemán «wichtige Gründe».

La Sra. Gruber sostiene que su dimisión es por causas justas relacionadas con la inexistencia de guarderías para niños menores de tres años en su región de residencia, e interpone un recurso reclamando contra la reducción de la cuantía de su indemnización por extinción del contrato, alegando discriminación indirecta prohibida por el art. 119 del Tratado. Es interesante recoger también que el tribunal austriaco, al plantear las cuestiones prejudiciales, añade por su parte si para solventar lo anterior resulta relevante el hecho de que en Austria la mayoría de las guarderías infantiles dependen de las autoridades estatales u obtengan asistencia económica oficial.

El TJCE comienza indicando que *no* se trata de un caso de discriminación *directa*, debido a que el pago de la indemnización por extinción del contrato de cuantía inferior prevista en el artículo 23 se lleva a cabo en *idénticas condiciones* para las trabajadoras y para los trabajadores que ponen fin a su relación laboral a raíz del nacimiento de un hijo. A continuación se hace eco del concepto reiterado de discriminación *indirecta* según el cual existe tal discriminación cuando la aplicación de una medida nacional, aunque formulada de manera *neutra*, perjudica de hecho a un número mucho más elevado de mujeres que de hombres, exceptuando, no obstante, de tal conceptualización, el caso en el que las diferencias de trato entre trabajadores de uno y otro sexo puedan explicarse por factores objetivamente justificados y ajenos a toda discriminación por razón de sexo.

Ahora bien, desde esta introducción ritual a la argumentación del caso (dado que es una constante en las sentencias del TJCE esta referencia al concepto de discriminación indirecta), el TJCE presenta la primera cuestión a examinar en los términos siguientes: «si la aplicación del artículo 23 *bis*, apartado 3, conduce a desfavorecer a una trabajadora como la Sra. Gruber en relación con otros trabajadores que se encuentren en una situación idéntica o análoga a la suya» (apdo 27). El TJCE expone después las dos posibles comparaciones para decidir el caso. La primera comparación, propuesta por la Sra. Gruber y la Comisión, es entre trabajadoras que presentan su dimisión por razón de maternidad y trabajadores de uno u otro sexo que presentan su dimisión por causas justas. Desde este punto de vista —expresa el Tribunal— existiría una desventaja del primer grupo y, así, este razonamiento equivaldría a considerar la resolución del contrato por razón de maternidad como una causa equiparable a una causa justa en el sentido del artículo 26 de la Ley de Empleados, que da derecho a la totalidad de la indemnización por extinción del contrato. Por el contrario, a tenor de la segunda com-

paración alegada por Silhouette y el Gobierno austriaco, los grupos que deben compararse son las trabajadoras que presentan su dimisión por razón de maternidad y los trabajadores de uno y otro sexo que presentan su dimisión sin causa justa o que ponen voluntariamente fin a su relación laboral por motivos personales. En este caso —señala el Tribunal— no hay desventaja alguna para el primer grupo; por el contrario, se les concede un «trato de favor» puesto que el segundo grupo carece de indemnización.

Según el TJCE, en orden a decidir cuál de las dos comparaciones es la más adecuada habrá que determinar si «el objeto y la causa»²³ de la situación en la que se encuentran los trabajadores que presentan su dimisión para cuidar a sus hijos son similares a los que caracterizan la situación de los trabajadores que presentan su dimisión por alguna de las causas justas previstas en la ley. Sobre ello concluye que las dos situaciones no son similares, ya que las razones que constan en el Derecho austriaco como «causas justas» tienen relación con las condiciones de trabajo en la empresa o con el comportamiento del empresario que hacen imposible la continuación del trabajo²⁴ «de manera que no se puede exigir al trabajador que mantenga su relación laboral» (apdo 32).

Siendo las dos situaciones diferentes en cuanto a su causa y objeto —concluye el TJCE— la exclusión de una trabajadora como la Sra. Gruber de la aplicación del artículo 23.1 (indemnización completa por causa justa de extinción del contrato) no constituye una medida de discriminación indirecta.

²³ De nuevo las expresiones corresponden a la versión española. En inglés las expresiones son «in substance and origin».

²⁴ El artículo 26 de la Ley de empleados austriaca señala:

«Se considerarán causas justas para la dimisión del trabajador antes de que haya finalizado el contrato:

- 1) La imposibilidad de continuar ejerciendo su actividad profesional o de hacerlo sin menoscabo de la salud o de las buenas costumbres [en inglés «health or moral welfare»].
- 2) Que el empresario reduzca indebidamente o deje de pagar las retribuciones a las que el trabajador tenga derecho; que, en caso de pago en especie, exista un perjuicio consecuencia de una alimentación malsana o insuficiente o de un alojamiento insalubre; o que infrinja otras disposiciones contractuales importantes.
- 3) La negativa del empresario a cumplir sus obligaciones en materia de protección de la vida y de la salud del trabajador o en materia de buenas costumbres.
- 4) Una falta grave del empresario contra el trabajador o contra algún miembro de su familia, por razón de sus actos, por atentar contra las buenas costumbres o por menoscabar gravemente el honor del trabajador, o por su negativa a proteger al trabajador contra tales comportamientos por parte de un compañero de trabajo o de un familiar del empresario.

Por lo demás, en respuesta a la cuestión prejudicial adicional planteada por el Tribunal austriaco el TJCE responde con vehemencia: «basta con señalar que la cuestión de determinar si constituye o no una discriminación a efectos del artículo 119 del Tratado el hecho de conceder una indemnización de cuantía inferior por la extinción del contrato a aquellos trabajadores que ponen fin antes de tiempo a su relación laboral para cuidar a sus hijos, debido a la falta de guarderías infantiles, no puede depender del carácter privado o público de dichos centros» (apdo. 37).

2. Consideraciones sobre la argumentación del TJCE

En primer lugar, aunque lo que sostiene la Sra. Gruber es que la normativa nacional es la que supone una discriminación indirecta contra las mujeres, lo que el TJCE plantea examinar es si hay alguna discriminación en la *aplicación* de la norma. Desde su óptica, esto supone examinar si la normativa conduce a desfavorecer a una trabajadora como la Sra. Gruber en relación con otros trabajadores que se encuentren en una situación idéntica o análoga a la suya. Sin embargo, ése no es el asunto. Así, está claro que la normativa trata igual a todos los trabajadores, sin distinción por sexo, cuando se encuentran en la situación de la Sra. Gruber, esto es, en la situación de tener que dejar de trabajar, no siendo ése su deseo, para cuidar de sus hijos. La cuestión de fondo en la demanda de la Sra. Gruber es que, de hecho, son las mujeres quienes se encuentran mucho más a menudo que los hombres en esa situación y que para las mujeres dejar su empleo para cuidar de sus hijos *es* una causa justa²⁵. Por lo tanto, la discriminación que se debate no está vinculada al análisis de si «cuidar de los hijos» es o no similar en causa y objeto a las razones previstas en la normativa. La Sra. Gruber plantea la existencia de una discriminación *en* el Derecho (por *exclusión* de circunstancias vinculadas al cuidado) y no *ante* el Derecho. La cuestión que pone de relieve con su demanda es la de si las causas justas de las mujeres deberían tener en la normativa nacional la misma consideración que las causas justas de los hombres²⁶.

²⁵ De hecho, aunque no se presentaron estadísticas al Tribunal, es la razón más frecuente por la que las mujeres en la treintena o cuarentena dejan su trabajo.

²⁶ Evidentemente, estas causas justas de los hombres son también aplicables a las mujeres. Existen causas justas a las que las mujeres se pueden asimilar. La cuestión aquí es la de si las causas justas son también esas causas que son muy justas para las mujeres pero que rara vez son justas para los hombres.

La segunda cuestión a considerar es la interpretación que del artículo 26 de la normativa austriaca efectúa el Tribunal de Luxemburgo²⁷. Así, éste estima que las causas del artículo 26 difieren en causa y objeto al cuidado de los hijos, teniendo como características comunes el estar vinculadas a las condiciones de trabajo acordadas o a la conducta del empleador. Sin embargo, la redacción del artículo 26 es muy genérica en relación a las condiciones de trabajo. Concretamente, en el primer párrafo la norma austriaca considera como causa justa la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad profesional «o de hacerlo sin menoscabo de la *salud* o de las *buenas costumbres*» (énfasis añadido). Aquí cabría preguntar si el agotamiento físico y el stress psíquico de una madre trabajadora que, debido a la inexistencia de guarderías en su entorno, tiene que afrontar la doble carga de trabajar y cuidar a los hijos y apañárselas diariamente para encontrar la manera de cuidarlos (consumiendo tiempo y dinero) puede ventilarse tan fácilmente como el TJCE da muestras de hacerlo. Y es que, en efecto, éste no aporta ningún argumento para explicar por qué esta clase de dificultad para continuar trabajando no debería contar como una razón a ser incluida en el significado del artículo 26.1. Además, el TJCE añade que las causas contempladas en la normativa nacional hacen referencia a situaciones tales que no se puede esperar que ningún trabajador mantenga su empleo. Pues bien, éste puede constituir un resumen extremadamente riguroso del problema: la Sra. Gruber no podría mantener su empleo en una situación en la que carece de servicios de guardería; ante todo porque es ilegal que las criaturas estén desatendidas.

Tomaremos en consideración, por último, los aspectos relacionados con la respuesta que da el TJCE al Tribunal nacional refiriéndose a la importancia o no de la existencia de guarderías estatales o financiadas por el Estado a la hora de determinar si existe o no discriminación. Segu-

²⁷ Cuestión distinta es que, de conformidad con el Tratado y la jurisprudencia del TJCE, sea el Tribunal nacional el que tenga que interpretar la normativa estatal. El Tribunal de Luxemburgo podía haberse limitado a indicar que, si se podía establecer una analogía entre la razón de la Sra. Gruber para dejar su empleo y las razones previstas por la ley, entonces existía una similitud en las situaciones y por lo tanto se daba un caso de discriminación indirecta, a menos que la diferencia de trato pudiera explicarse por factores objetivamente justificados y ajenos a toda discriminación por razón de sexo. Si, por el contrario, el Tribunal nacional no pudiera apreciar ninguna similitud entre las razones, entonces no sería un caso de discriminación indirecta. Sin embargo, el TJCE lleva adelante por sí mismo la comparación y la interpretación de las disposiciones nacionales.

ramente, cuando hablamos de causas justas a la hora de dejar un empleo no se considera de la misma manera a los padres y madres que dejan el empleo, incluso teniendo guarderías disponibles (presumiblemente porque quieren pasar más tiempo con su prole) que a los progenitores —la mayor parte madres— que *dejan* su empleo porque *no pueden* conciliar trabajo y cuidado de la misma. Si se hiciera tal distinción, entonces la cuestión de si hay o no guarderías públicas se volvería muy relevante. En efecto, observemos la dos posibilidades. A) si existen guarderías públicas, entonces el hecho de que el Derecho hiciera una distinción entre «causas justas» y «cuidado de los hijos» en la asignación de indemnizaciones puede ser interpretado como sigue: la gente que deja sus empleos para cuidar de sus hijos no está obligada a ello, ya que el Estado provee guarderías a tal efecto. Y, sin embargo, la ley le otorga un trato de favor en comparación, por ejemplo, a dejar un trabajo para coger otro o en dejar el trabajo para hacer un viaje, debido a que el Derecho intenta proteger y fortalecer la vida familiar y la implicación de los padres y madres en la educación y crianza de sus hijos. B) Si no existen guarderías públicas, entonces el hecho de que el Derecho haga una distinción entre «causas justas» y «cuidado de los hijos» en la asignación de la indemnización es un ejemplo claro de reproducción de la norma masculina que instituye la discriminación institucional. El Estado considera que el cuidado de los hijos no es una razón lo suficientemente importante (no es una causa justa), pero no por su contenido (ya que, como se ha señalado anteriormente, dejar desatendidos a los hijos, incluso aunque sea para ir a trabajar, es ilegal), sino porque se relaciona, casi exclusivamente, con la tarea de las mujeres.

3. *Reconstrucción crítica*

La decisión de la Sra. Gruber relativa al abandono de su empleo evidencia un caso típico de discriminación institucional, entendiéndose por tal un fenómeno de subordinación social de carácter grupal generado por un sistema dominante de normas sociales que, como se ve en este caso, tiene la virtualidad de presentar como una opción (y, por tanto, como algo voluntario y de responsabilidad puramente individual) la resolución de una situación insoslayable consistente en la imposibilidad real de simultanear el desempeño de un empleo con la satisfacción de una necesidad de carácter social (y, por lo tanto, que afecta también al sector empresarial) como es la del cuidado de la prole.

Esta llamada discriminación institucional (estructural, social, sistémica o difusa) constituye la problemática profunda (la verdadera problemática) de la desigualdad intergrupala que da origen al Derecho antidiscriminatorio. Sin embargo, en la historia de éste la palabra discriminación se ha utilizado fundamentalmente para hacer referencia a una ruptura de la igualdad de *trato* (en sentido aristotélico) respecto de normas explícitas (o disposiciones), pero no para cuestionar la desigualdad de *status* o de *poder* instituida por una norma (o, mejor, un sistema de normas) que no aparece explícitamente recogida en ningún *corpus* (de ahí lo de discriminación «difusa»), pero que estructura el funcionamiento social y se reproduce tanto sistémicamente (al margen de la intencionalidad o voluntad de individuos aislados) como institucionalmente, en la medida en que las instituciones que rigen la vida social no efectúen políticas activas o «positivas» en su contra.

En el caso Gruber, esa norma difusa es lo que el pensamiento feminista conoce como sistema sexo-género que, como ya se ha señalado, impera en la sociedad patriarcal y que instituye, junto a otros esquemas de subordinación, la división estructural público-privado, en virtud de la cual a hombres y mujeres les serán atribuidos roles y espacios sociales diferentes. En virtud de este reparto, de quien va a trabajar en el ámbito público (los hombres) se espera que trabaje a tiempo completo y sin interrupciones durante toda la vida laboral. Los hombres son en este sentido los verdaderos trabajadores, en virtud de los cuales se estructura el modelo. Por lo demás, a este modo de trabajo se vincularán los beneficios laborales (aumentos de salario, derechos de antigüedad, posibilidades de formación y ascensos, así como el montante de la pensión) que, en caso contrario (trabajo a tiempo parcial o discontinuo), se verán sensiblemente mermados. Paralelamente, las mujeres se ocuparán del ámbito privado y, así, aunque coyunturalmente efectúen incursiones en el mercado de trabajo, una vez que las necesidades familiares lo requieran (generalmente debido al cuidado de descendientes), serán las llamadas a abandonarlo.

En este contexto, la utilización que efectúa la Sra. Gruber invocando esa herramienta del Derecho antidiscriminatorio que es el concepto de discriminación indirecta, incluso en el supuesto de que le hubiera sido reconocida por el Tribunal, únicamente habría tenido, por así decirlo, efectos *paliativos* frente al sistema imperante, esto es, habría implicado un reconocimiento de la importancia de la labor del cuidado, que habría tenido una cierta traducción económica, pero nada más. Por el contrario, los efectos *curativos*, la remoción de estructuras, exige un camino

en otra dirección; por ejemplo, en este caso, mediante la imposición a las empresas de la obligación de disponer de guarderías o de asumir el importe (total o parcial) de los costes derivados del cuidado del personal a su servicio. Claro que soluciones de este tipo exceden de las posibilidades brindadas por el Derecho antidiscriminatorio a la Sra. Gruber como demandante individual. No tanto se podría decir, sin embargo, del TJCE que, argumentativamente al menos, podía haber reparado en la problemática de fondo y puesto de relieve la insuficiencia instrumental para resolverla; y, por supuesto, mucho menos de los otros poderes normativos (legislativo y ejecutivo), quienes, a través de un desarrollo de alcance estructural del principio de igualdad de oportunidades, tienen en su mano la posibilidad de que situaciones como las de la Sra. Gruber no se produzcan.

Conclusiones

En la historia del Derecho antidiscriminatorio ha jugado un papel determinante el poder judicial. Es cierto que, en parte, gracias a su labor se ha logrado un *corpus* conceptual que ha permitido avanzar en la lucha contra la discriminación. Sin embargo, este protagonismo judicial también ha tenido sus costes. Entre éstos, el alcance limitado de sus propuestas y la dependencia de la ideología, valores y concepción de la justicia de quien integra los tribunales que, necesariamente, influye en la argumentación e incluso en la plasmación del propio aparato conceptual antidiscriminatorio en los casos concretos. La alternativa pasa por el compromiso antidiscriminatorio del poder normativo en sentido estricto (legislativo) y, en muy buena medida, del poder ejecutivo (tanto en cuanto dinamizador del primero como en cuanto ejecutor propiamente de una política *positiva*). A este nivel, el Derecho positivo en general y las políticas públicas contra la discriminación de las mujeres en particular necesitan una teoría y un *corpus* teórico feminista que visibilice las normas sociales de subordinación, así como el concepto de discriminación institucional. El caso que hemos recogido resulta ilustrativo al respecto. Lo que debate (lo que intenta la Sra. Gruber) es que la indemnización por cuidar de su prole sea asimilada a la de las causas justas y, para ello, utiliza el concepto de discriminación indirecta. El TJCE, como hemos visto, no accede a su petición pero, incluso aunque la tomara en consideración, desde una postura iusfeminista el resultado sería controvertido. En efecto, por un lado, el reconocimiento de la discriminación

indirecta en este caso tendría aspectos positivos, como —se puede decir— la revalorización de la importancia social y jurídica del cuidado de la prole. Por otro, sin embargo, el logro se quedaría en el resultado meramente económico (no estructural) de la victoria teniendo en cuenta que sigue siendo una mujer quien abandona el empleo para dedicarse a la tarea del cuidado. La acción político-institucional contra la discriminación institucional se inscribe en este marco de necesidades. La más importante, en el caso que nos ha ocupado (pero exponente de una problemática paradigmática), es la de la acción positiva contra una lógica del mercado masculina. Así, está claro que la revalorización de la importancia del cuidado supone mayores costes para la empresa y/o para el Estado, pero no se atisba otra solución. Está luego la cuestión de hasta qué punto una intervención en el interés empresarial y/o estatal puede ser efectuada en nombre del principio de igualdad de oportunidades. Si así fuera, si en nombre de la igualdad de oportunidades fuera posible intervenir en el cambio de las estructuras sociales, nada impediría reivindicar este principio como motor del Derecho antidiscriminatorio (por lo menos, del ámbito laboral de la subordinación). Si, por el contrario, el alcance significativo de este principio se redujera al impulso de la meritocracia (que el trabajo sea para el/la mejor) o la competitividad (igualdad en los puntos de partida o posibilitar la igualdad en los puntos de llegada), la cosa sería más que discutible.

Igualdad de oportunidades, desigualdad de género y medios de comunicación

Por
Natividad Abril

Introducción

Con el inicio de la década de los 70 en el siglo XX se empieza a promover desde distintas instituciones y organismos internacionales, estudios e investigaciones encaminados a conocer la situación de las mujeres a nivel mundial. Muy pronto se toma conciencia de la notable incidencia y repercusión de los medios de comunicación en la difusión de creencias ideológicas, valores y pautas de comportamiento en todos los órdenes y, en concreto, en los roles asignados a mujeres y hombres. En 1972 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en las Naciones Unidas(1), subraya en una de sus resoluciones que las actitudes arraigadas en la sociedad son un gran obstáculo para su trabajo de promover el progreso de la mujer. La Comisión entendía que estas actitudes eran consecuencia de las pautas culturales que, en cierto modo, determinan los modos de pensar y sentir de mujeres y hombres y que estas pautas se transmitían con inmensa fuerza a través de los medios de comunicación de masas.

El año 1975 fue declarado Año Internacional de la Mujer para llamar la atención sobre la discriminación de las mujeres en todo el planeta. En julio de ese mismo año se celebra en Ciudad de México la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para el Año Internacional de la Mujer en la que se presentaron los resultados de los estudios realizados en los diversos países, quedando patente la discriminación de la población femenina en todos los ámbitos de la sociedad. En diciembre de ese mismo año la Asamblea General de las Naciones Unidas (2) aprobó un informe en el que se establecía que el período 1975-1985 fuese declarado Decenio para la Mujer y dedicado a promover acciones efec-

tivas y constantes para llevar a la práctica el Plan de Acción Mundial elaborado en julio. En este plan se dedicaba un capítulo especial a los medios de comunicación por entender que tienen «un gran valor potencial como vehículo para el cambio social y pueden ejercer una influencia significativa al ayudar a eliminar prejuicios y estereotipos, acelerando la aceptación del nuevo papel, cada vez más amplio, que corresponde a la mujer en la sociedad y promoviendo su integración en el proceso de desarrollo en pie de igualdad con los hombres».

Prácticamente la totalidad del movimiento feminista mantuvo una postura crítica ante estos acuerdos y decisiones. La celebración del Año Internacional de la Mujer fue tachada de anecdótica y superficial y desde el movimiento se exigía a los gobiernos, puesto que se trataba de un problema de discriminación que afectaba a más de la mitad población mundial, compromisos y medidas políticas, serias y urgentes. Por aquel entonces, el movimiento feminista venía denunciando, por activa y por pasiva, la injusta situación de vida de las mujeres en el mundo mediante todo tipo de acciones: manifestaciones, mítines, concentraciones, manifiestos, estudios, encarteladas, etc.

Estrategias y planes institucionales

Los, más o menos, treinta años transcurridos desde que las diferentes instituciones y organismos internacionales comenzasen a promover estudios y a promulgar medidas encaminadas a cambiar la ofensiva e injusta discriminación de las mujeres, no han pasado en balde. Pueden parecer demasiados cuando se comparan los resultados de los estudios de entonces y los de ahora y se observan cambios tan poco significativos a la luz de las estadísticas. Pero, hay que reconocerlo, objetivamente no son tantos los años —tan solo treinta frente a siglos de opresión— y muchas y profundas las transformaciones y los movimientos, por dentro de las personas y en el exterior, acaecidos. Mientras, siguen creciendo las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las mujeres, aunque indudablemente no en la misma medida en los países industrializados y en los empobrecidos por los saqueos permanentes de los denominados sarcásticamente países ricos o del primer mundo.

Las aportaciones teóricas y la praxis de los grupos de mujeres que integran el movimiento feminista han propiciado en todo este tiempo el florecimiento de una especie de suerte de «revolución de mentalidades» respecto a los innegables derechos de las mujeres y a la necesaria revi-

sión de las relaciones entre mujeres y hombres en su sentido más amplio, lo que implica replanteamientos e innovaciones en la distribución de funciones y tareas en los espacios domésticos y en los laborales. El camino que queda por andar hasta superar el sistema sexo-género vigente, se divisa, sin embargo, repleto de dificultades formales, estructurales y también de contradicciones personales.

Paralelamente a la andadura del movimiento feminista, en la Comunidad europea y más concretamente en el Estado español, los distintos gobiernos autonómicos han ido dotando a sus comunidades de estructuras específicas tales como institutos o consejerías de la mujer. En la Comunidad Autónoma Vasca, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer funciona desde 1988. Pero también las instituciones locales, como diputaciones y ayuntamientos, cuentan asimismo con áreas, unidades o servicios de promoción de las mujeres. En todos estos años, han proliferado las reformas legales, las disposiciones normativas e incluso la creación de nuevas leyes, encaminadas todas ellas a prohibir cualquier tipo de discriminación por razón de sexo y fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Numerosas han sido también las estrategias desarrolladas desde las instituciones destinadas a corregir las discriminaciones resultantes de las prácticas sociales y del sistema social. Desde campañas publicitarias en los medios de comunicación hasta la aprobación de planes para la igualdad de oportunidades y de acción positiva y la participación en programas europeos.

Pero sean cuales sean las medidas o estrategias emprendidas, resulta ineludible la presencia de los medios de comunicación en todas ellas. Bien como instrumentos de difusión de las actividades programadas y de las campañas publicitarias, bien como objeto de estudio, reflexión y concienciación acerca de su valiosa contribución a la lucha contra las desigualdades de género.

El último encuentro internacional promovido por las Naciones Unidas se celebró, en junio de 2000, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. La reunión titulada «Mujeres 2000: Igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI», se convocó para revisar y evaluar el progreso alcanzado tras la aplicación de las Estrategias de Nairobi, aprobadas en 1985, coincidiendo con la clausura de la Década de la Mujer (1976-1985), y la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción, aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, por representantes de 189 países. En esta sesión extraordinaria se estudiaron y aprobaron nuevas acciones e iniciativas para los años posteriores. La Asamblea General decidió solicitar información

a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los organismos que componen el sistema de las Naciones Unidas y a las ONGs, para facilitar la tarea de revisión y valoración.

En un documento del Centro de Información de las Naciones Unidas para España (3), se asegura que la Plataforma es un reflejo del nuevo compromiso internacional por alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz de las mujeres de todo el mundo que supone, además, la consolidación de los compromisos adquiridos durante la Década de la Mujer de las Naciones Unidas y de los compromisos afines adquiridos en el ciclo de conferencias mundiales de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990.

Las doce esferas decisivas y de especial preocupación de la Plataforma de Acción son las siguientes:

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| 1. Pobreza | 7. Toma de Decisiones |
| 2. Educación y Formación | 8. Mecanismos Institucionales |
| 3. Salud | 9. Derechos Humanos |
| 4. Violencia | 10. Medios de Comunicación |
| 5. Conflictos Armados | 11. Medio Ambiente |
| 6. Economía | 12. La Niña |

Las conclusiones a las que se llegaron en el encuentro de Nueva York se pueden calificar de decepcionantes. Tan sólo ocho países de los 189 que firmaron el acuerdo de la Plataforma alcanzaron los indicadores de igualdad suscritos en 1995. Estos países son: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Islandia, Holanda, Alemania y, sorprendentemente, Sudáfrica.

Medios de comunicación y feminismo

El hecho de que a partir de finales de los años 60 miles de mujeres de —casi— todo el mundo ocupasen de pronto las calles reclamando libertad, respeto y reconocimiento pleno de todos sus derechos —a la educación, al trabajo remunerado, a la sexualidad, a una maternidad deseada, al divorcio, etc.—, mediante consignas, pancartas y cantos, no gustó nada a los conservadores medios de comunicación. Desde sus espacios informativos y de opinión trataron de contrarrestar el imparable auge del movimiento feminista a través de tácticas diversas: bien con el silenciamiento informativo de sus ideas y acciones, bien con la cons-

trucción simbólica —interesada y distorsionada— del feminismo y de las feministas.

La finalidad del tratamiento periodístico, fuese cual fuese la fórmula practicada, era siempre la misma: negarles «existencia mediática» y desprestigiar al movimiento y a sus integrantes. Los medios no tuvieron escrúpulos a la hora de convertir en noticia la anécdota, de descontextualizar las acciones y campañas feministas, de silenciar discursos y objetivos, de dar cobertura y tratamiento informativo de «hecho real» a una «acción simbólica», de ridiculizar a las mujeres que participaban en las acciones mediante descripciones machistas y malintencionadas, de difamar a algunas de las integrantes o portavoces de las organizaciones de mujeres, etc. Gaye Tuchman en «La producción de la noticia» (4) y Susan Faludi en «Reacción» (5), dan cumplida cuenta de este comportamiento tan poco profesional de los medios.

Puede servir a modo de ejemplo el caso de la periodista y escritora Alice Schwarzer, directora de la prestigiosa revista feminista alemana *Emma*, con una venta aproximada de medio millón de ejemplares en los 80, y que fue sometida al escarnio público desde los medios de comunicación tras la publicación del libro «La pequeña diferencia y sus grandes consecuencias» (6). En un artículo titulado «*Reacción de los medios de comunicación masculinos ante la primera edición de «La pequeña diferencia»*», incluido en las siguientes ediciones del exitoso libro, la escritora contesta a las críticas y a los graves insultos que se le hicieron. Según se recoge en el artículo, a la autora se la tildó de «renegada frustrada» (*Süddeutsche Zeitung*), fue mencionada como «Miss Tetas Colgantes» (un lector de la revista *Stern*), se dijo de ella que era «fea como una lechuza y con la sensibilidad de una farola» (*AZ*, Munich), y se la consideró como la «mujer hombre» y la «enemiga de los hombres» (*Bild Zeitung*). Ante semejantes agravios y despropósitos la autora llega a decir: «La moderna caza de brujas puede prescindir de la hoguera, les basta con su jungla de papel impreso. Obsérvese bien por donde van los tiros. No les interesa en absoluto saber qué es el feminismo, pero en cambio creen saber muy bien qué son las feministas: unas mujeres feas sin discusión, frustradas, fanáticas, marimachos y sin sentido del humor.»

Pero pese al empeño y el denostado esfuerzo de los medios en poner todo tipo de zancadillas a la difusión de la ideología feminista, el mensaje de la «liberación de la mujer», muy a su pesar, calaba hondo de una manera natural en la conciencia y el sentir de muchas mujeres, sobre todo en las más jóvenes, lo que suponía un suma y sigue constante de nuevas incorporaciones a la causa feminista. Las empresas publicitarias,

percatadas de la fuerza y el empuje de este nuevo y creciente movimiento social, en vez de enfrentarse o ignorarlo, decidieron hacer todo lo contrario: aprovecharse de él para conseguir sus fines comerciales. Mediante una apropiación indebida del lenguaje propio del movimiento feminista, el mensaje ideológico fue vaciado y reducido a puro marketing, a eslogan publicitario, a mero consumo. La liberación de las mujeres en la «versión publicitaria» se asociaba a la compra de determinados productos: un detergente, unos *panty*, una marca de cigarrillos o unos electrodomésticos.

Protocolo de género en los medios

Se dice que los tiempos cambian, evolucionan y con ellos cambian los hábitos y las actitudes de las personas y también las de algunas instituciones, incluidos los mismos medios de comunicación. Aunque los estudios recientes confirman que pocos son los avances que se observan en los comportamientos de los medios —tanto en las políticas comunicativas como en las publicitarias—, siempre es deseable que acaben por mostrarse permeables a las nuevas situaciones y necesidades surgidas en la sociedad y vayan modificando paulatinamente su caduca postura anclada en un cada vez más inservible sistema patriarcal. Los nuevos tiempos necesitan de una apuesta sin complejos en las políticas informativas. Necesitan que se cuente y muestre la realidad sin prejuicios ni sesgos sexistas ni en el uso del lenguaje ni en la selección, enfoque y construcción de la información. Y también necesitan de la incorporación en condiciones paritarias de mujeres y hombres en los puestos directivos y ejecutivos de las empresas periodísticas y comunicativas.

Sin lanzar las campanas al vuelo, podría decirse que algo se ha empezado a mover tímidamente en algunos medios de Bizkaia. Es posible que no se haya modificado la opinión respecto al movimiento feminista y sus integrantes, pero parecen dispuestos a asumir sus clásicos objetivos y reivindicaciones, promovidos ahora desde las instituciones. Eso es lo que, en un primer momento, se puede deducir a la luz de los resultados arrojados en un reciente estudio sobre 22 medios de comunicación de Bizkaia de prensa, radio, televisión y agencias de noticias (7). Los medios, según la muestra, habrían abandonado la actitud beligerante de antaño y se mostrarían dispuestos a asumir como política propia determinadas medidas tendentes a acabar con las desigualdades entre hombres y mujeres, si son planteadas desde las instituciones públicas.

En una de las conclusiones del estudio citado, se asegura que prácticamente la totalidad de los medios de comunicación encuestados, estaría dispuesta a rubricar un protocolo de actuación promovido desde las instituciones que tuviera como objetivos erradicar el lenguaje sexista y la reorientación de las secciones, contenidos y enfoques, con el fin de incorporar la perspectiva de género a los mismos.

Ahondando en los resultados, el 96,4% de las personas que dirigen los medios de comunicación consultados de Bizkaia, suscribirían la adhesión a unas pautas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los órganos e instancias de redacción y dirección de su medio. Cuando se trata de firmar un hipotético protocolo para garantizar la perspectiva de género en los contenidos e informaciones que se divulguen desde su medio, se repite el mismo porcentaje, el 96,4%. A la hora de secundar un pacto para contribuir al uso de un lenguaje correcto y no sexista en las informaciones y contenidos divulgados por los medios, el 100% de las directoras y directores respondieron afirmativamente

En el estudio se indica que las vías para paliar la ausencia de las mujeres y la perspectiva de género en los contenidos de los medios de comunicación son diversas. Parece evidente, se dice, que debe actuarse dentro del propio medio, permitiendo el acceso de más mujeres a los puestos directivos y con capacidad de decisión. Pero esa capacidad de decidir «no sólo habría de circunscribirse al día a día, sino que las mujeres deberían estar presentes en paridad respecto a los hombres en los consejos de redacción, deberían intervenir activamente en la línea editorial y en la elaboración del libro de estilo de los medios», se concluye.

Igualdad de oportunidades, desigualdad de género

El trabajo de divulgación y concienciación desarrollado desde diferentes ámbitos acerca de las discriminaciones sufridas por las mujeres a lo largo de la historia en razón de su sexo, ha determinado que en los albores del siglo XXI plantear un debate acerca de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, pueda parecer un tema obsoleto, casi un despropósito en según que ambientes. Un asunto que, por asumido teóricamente, se considera zanjado, cerrado a toda posible discusión. En las aulas universitarias de periodismo, por ejemplo, constituiría un «hecho excepcional» que alguna persona alzase la voz contra el derecho a la igualdad de oportunidades. Pero una cosa es la teoría y otra bien

diferente la práctica. Y al alumnado, en general, no parece hacerle demasiada gracia que se le fuerce a ir un poco más allá de la formulación teórica, a mirar de frente y reflexionar sobre lo que sucede en la práctica; a enfrentarse a las situaciones reales que se reproducen en las relaciones cotidianas en casa y en el mercado laboral, en lo tocante a los mandatos y jerarquías de género.

En una ponencia presentada en el II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva de Emakunde (8) se dedicaba un apartado a las aulas de periodismo, al considerarse este período educativo fundamental en la formación, tanto humana como profesional, del alumnado. Una etapa decisiva en la que se está en continuo contacto con los distintos saberes e ideologías. Durante el obligado paso por la facultad, el alumnado, entre otras experiencias, se forma y conforma en los conocimientos y tópicos acerca de la profesión periodística. En la ponencia se reflexionaba acerca de algunas actitudes, comportamientos o reacciones bastante generalizadas ante determinados temas, y se señalaba como los relacionados con la discriminación sexual, el feminismo, los estudios de género o la utilización sexista del lenguaje, se reciben con cierta resistencia. Una de las ideas más extendidas en las aulas universitarias es precisamente que los planteamientos feministas —aunque los desconozcan— pertenecen al pasado, pues el presente es de la igualdad.

En la ponencia se llegaba a la conclusión de que la «leyenda negra» caída sobre el feminismo, alentada vivamente desde los medios de comunicación como vimos, ha calado en la conciencia de las mujeres más jóvenes. Las alumnas —salvo las honrosas excepciones— no quieren ser tildadas de «feministas». Tampoco les agrada ahondar en las «diferencias» entre mujeres y hombres, pues temen que si se insiste en expresar una identidad distinta al patrón «normatizado» en la escena laboral, acabarán por ponerse en entredicho sus derechos laborales, por entrar en crisis la «igualdad de oportunidades» a la que están tan aferradas. Son muchas las alumnas que no ven la necesidad de corregir los sesgos sexistas en el lenguaje y aseguran sentirse cómodas e integradas en el masculino plural. De ahí que resulte un tanto complicado hacerles comprender que la labor periodística no es una labor «neutra» ni un asunto individual, y que el modelo masculino dominante en la escena mediática no es la única ni la auténtica manera de «ser» periodista.

En este mismo apartado se sugería la oportunidad de analizar las ofertas de los programas de las licenciaturas de Periodismo, Comunicación Audiovisual y Publicidad y Relaciones Públicas, con el fin de comprobar si se observa una intención manifiesta en la facultad de transmi-

tir conocimientos y actitudes que tengan en cuenta la existencia y las contribuciones de mujeres y hombres a la sociedad. En concreto se proponía comprobar si en la redacción de los programas se han introducido las correcciones oportunas en el lenguaje, o se siguen englobando y haciendo desaparecer a las alumnas y profesoras en el masculino plural; si en las asignaturas pertinentes se incluyen las aportaciones del feminismo como ideología política y movimiento social; si en la oferta bibliográfica se consideran las aportaciones de las mujeres en las distintas materias y, por último, si se incorpora la revisión crítica hecha desde planteamientos feministas a la «objetividad científica», así como la teorización, las propuestas conceptuales y de análisis en los enfoques de las investigaciones.

Consulta en Periodismo sobre la igualdad de oportunidades

Insistir en la relevancia de los medios de comunicación en los procesos de socialización, transmisión de valores y pautas de comportamiento no tiene, a estas alturas, mayor sentido. Por ello se ha considerado que podía tener un cierto interés y utilidad, realizar una Consulta entre las alumnas y alumnos de la facultad de Periodismo del campus de Leioa de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), futuros profesionales de los medios de comunicación, para conocer su opinión acerca de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y su reflejo en las prácticas sociales, objetivo principal de la consulta. El modesto tamaño de la muestra aconseja no hacer extensibles estos resultados a toda la facultad, pero si pueden considerarse representativos de las ideas y opiniones más extendidas entre las personas jóvenes. La consulta se realizó en el Aulario de Periodismo los días 25 y 27 de abril de 2003 y responden a la misma un total de 86 alumnas y alumnos: 57 mujeres y 29 hombres. Un promedio de representación sexual que se corresponde con la realidad de las aulas de periodismo. La edad media de las mujeres encuestadas es de 21 años de edad y la de los hombres de 22,9. La edad media de la muestra es de 21,6 años.

La Encuesta que se utilizó, anexa al final del artículo, consta de dos tipos de preguntas. Unas directas a las que se responde Sí o No y otras que requieren puntuación. Los valores dados, en este segundo caso, están comprendidos entre el 0 y el 5, ambos incluidos. Las respuestas con valores entre 0 y 1 se consideran de Valor Bajo o mínima puntuación, entre 2 y 3 de Valor Medio y entre 4 y 5 de Valor Alto o máxima pun-

tuación. Las categorías que componen las tablas se han ordenado a partir de los porcentajes alcanzados, en orden decreciente, y no en el orden en el que aparecen en la encuesta al considerar que esta presentación facilita la comparación de los resultados entre alumnos y alumnas de periodismo. Por otro lado se ha optado por mostrar los dos valores —en vez de sólo uno— que obtienen los máximos porcentajes porque creemos refleja de una manera más completa la realidad de las puntuaciones. En ocasiones, el Valor Alto y el Valor Medio o el Valor Medio y el Valor Bajo son casi similares y se ha entendido que era más conveniente incluir ambos. El Valor Obtenido se representa con la sigla VO.

Los resultados y sus correspondientes comentarios se presentan en dos tablas diferentes, según correspondan las respuestas a las alumnas o a los alumnos, con el fin de comprobar si la diferencia sexual genera asimismo opiniones distintas sobre las cuestiones planteadas.

1. *¿Existe igualdad entre mujeres y hombres?*

La primera pregunta de la Encuesta dice lo siguiente: «Se habla mucho de la Igualdad entre mujeres y hombres. ¿Crees que hoy existe igualdad?» La respuesta del alumnado es contundente: el 96,4% de las alumnas y el 79,3% de los alumnos responden que no existe igualdad. Tan sólo el 3,5% de las alumnas cree que sí existe frente a un 20,6% de alumnos que también lo cree. La apreciación de los chicos es, sin lugar a dudas, más optimista que la de las chicas.

2. *¿En qué campos se manifiesta, en menor o mayor medida, la igualdad?*

Tanto los alumnos como las alumnas consideran que las mayores manifestaciones de igualdad entre hombres y mujeres se expresan en la preparación cultural y educativa y en las formas de divertirse. A la hora de mencionar las actividades o espacios en los que menos se expresa la igualdad, vuelven a coincidir al señalar las labores domésticas y la política.

Cabe destacar que un 24,1% de los chicos dio un 5 a la categoría «uso del lenguaje» mientras que un 24,5% de las alumnas le daba un 4, es decir, un Valor Alto en ambos casos. Una situación similar se repite en la de los «medios de comunicación»: el 31% de los alumnos y el 21%

de las alumnas puntuaron con un 4 las expresiones de igualdad. Por el contrario, se manifiestan ciertas diferencias en las puntuaciones de las categorías «mercado de trabajo» y «labores domésticas». Mientras el 41,3% y el 31% de los alumnos daban un 3 y un 2 respectivamente al «mercado de trabajo», las alumnas repetían el porcentaje de 21% en las puntuaciones 0 y 1 y el 42,1% daba un 2. Las «labores domésticas» recibieron un 2 y un 1 del 44,8% y del 27,5% de los alumnos respectivamente, puntuaciones muy bajas en sí mismas, pero el 47,3% de las alumnas sólo daba un 1 y el 24,5% un 0.

Tabla 1. Expresiones de igualdad según los alumnos

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| En la preparación cultural y educativa | 68,9% | 31% | | | | |
| En las formas de divertirse | 51,7% | 24,1% | | | | |
| En el sistema educativo | 44,8% | 34,4% | | | | |
| En las relaciones entre jóvenes | 41,3% | 44,8% | | | | |
| En las relaciones sexuales | 27,5% | 27,5% | | | | |
| En el uso del lenguaje | 24,1% | | 31% | | | |
| En los premios profesionales | | 37,9% | 34,4 | | | |
| En la libertad en general | | 34,4% | 37,9% | | | |
| En los medios de comunicación | | 31% | 41,3% | | | |
| En el mercado de trabajo | | | 41,3% | 31% | | |
| En el cuidado de hijas e hijos | | | 40,3% | 31,5% | | |
| En la política | | | 20,6% | 51,7% | | |
| En las labores domésticas | | | | 44,8% | 27,5% | |

Como se puede comprobar en la Tabla 1, las categorías que obtuvieron Valor Alto son «la preparación cultural y educativa», «las formas de divertirse», «el sistema educativo», «las relaciones entre jóvenes» y «las relaciones sexuales». «El uso del lenguaje», «los premios profesionales», «la libertad en general» y «los medios de comunica-

ción», comparten Valor Medio y Valor Alto. Las categorías «mercado de trabajo», «el cuidado de hijas e hijos» y «participación en política» obtienen un Valor Medio y «las labores domésticas» comparte Valor Medio con Valor Bajo.

Tabla 2. Expresiones de igualdad según las alumnas

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|--|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| En la preparación cultural y educativa | 50,8% | 36,8% | | | | |
| En las formas de divertirse | 38,6 % | 29,8% | | | | |
| En las relaciones entre jóvenes | | 45,6% | 22,8% | | | |
| En los premios profesionales | | 37,9% | 34,4% | | | |
| En el sistema educativo | | 35% | 29,8% | | | |
| En las relaciones sexuales | | 31,5% | 26,3% | | | |
| En el uso del lenguaje | | 24,5% | 26,3% | | | |
| En los medios de comunicación | | 21% | 45,6% | | | |
| En la libertad en general | | | 47,3% | 26,3% | | |
| En el cuidado de hijas e hijos | | | 40,3% | 31,5% | | |
| En el mercado de trabajo | | | | 42,1% | 21% | |
| En la política | | | | 40,3% | 22,8% | |
| En las labores domésticas | | | | | 47,3% | 24,5% |

La tabla 2 presenta algunas variaciones en el orden de las categorías respecto a la tabla 1 y, en general, las puntuaciones de las alumnas son algo más bajas que las de los alumnos. Se mantienen con Valor Alto «la preparación cultural y educativa» y «las formas de divertirse». «Las relaciones entre jóvenes», «los premios profesionales», «el sistema educativo» y «las relaciones sexuales», comparten Valor Alto con Valor Medio, al igual que «medios de comunicación» y «lenguaje». Por otro lado, «la libertad en general» y «el cuidado de hijas e hijos» obtienen un

Valor Medio mientras que «mercado de trabajo» y «política», comparten Valor Medio con Valor Bajo. La única categoría con Valor Bajo son «las labores domésticas».

3. *¿Son mujeres y hombres igual de competitivos al acceder a un puesto de trabajo?*

Tanto los alumnos como las alumnas comparten el mismo criterio a la hora de considerar a las mujeres igual de competitivas que los hombres a la hora de acceder a un puesto de trabajo. El 96,5% de alumnos y el 91,2% de alumnas así lo estiman.

4. *¿Compartes las reglas competitivas que rigen el mercado laboral?*

La coincidencia se repite a la hora de mostrar el desacuerdo con las reglas competitivas que hoy rigen en el mercado: el 87,7% de las alumnas y el 86,2% de los alumnos están en desacuerdo.

5. *Sobre la representación de mujeres en los puestos directivos*

La pregunta que se les hizo en esta ocasión era: «¿Por qué crees que las mujeres suponen tan solo el 7% de los puestos directivos?» Y los alumnos, según expresan los porcentajes, están completamente en desacuerdo con que las razones haya que buscarlas en que «no valen», en «la falta de preparación» o en que «no luchan». Cuando puntúan las causas los porcentajes se muestran muy repartidos. Sólo alcanzan la máxima puntuación de 5 las categorías «porque el poder decisorio recae en los hombres» y «por las costumbres», con un ralo porcentaje de 20,6% en ambas ocasiones.

Las alumnas por su parte manifiestan una mayor rotundidad en sus opiniones. El 66,6% puntuó con un 5 a que «el poder decisorio recae en los hombres» y el 45,6% concedió la misma puntuación a «las costumbres». Un 96,4% puntuó con un 0 la categoría «porque no valen» y un 85,9% las de «falta de preparación» y que «las mujeres prefieran la casa».

Tabla 3. Causas de discriminación de género en los puestos directivos, según los alumnos

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Porque el poder decisorio recae en los hombres | 20,6% | 37,9% | | | | |
| Por las costumbres | | 34,4% | 34,4% | | | |
| Por el temor a su capacidad reproductora | | 31% | 31% | | | |
| Porque no luchan | | | | 13,7% | | 65,5% |
| Porque las mujeres prefieren la casa | | | | | 34,4% | 41,3% |
| Porque no valen | | | | | 13,7% | 79,3% |
| Por su falta de preparación | | | | | 13,7% | 72,4% |
| Porque no les interesa | | | | | 13,7% | 58,6% |

La lectura de los resultados facilitada por la tabla 3 permite pocas vacilaciones. Sobre todo queda muy claro cuáles no pueden ser, a su juicio, las causas que propician la discriminación de las mujeres en el ámbito público y, en especial, en los puestos directivos. Los alumnos encuestados otorgaron un Valor Bajo rotundo a las categorías «porque no valen», «por su falta de preparación», «porque no luchan» y «porque no les interesa». Valor Bajo recibió asimismo la categoría «porque las mujeres prefieren la casa». Cabe destacar, así todo, que un 13,7% de los alumnos concedieron un Valor Medio a «porque no luchan». En el extremo opuesto tan solo la categoría «porque el poder decisorio recae en los hombres», consigue un Valor Alto. Las otras dos categorías, «las costumbres» y «el temor a la capacidad reproductora de las mujeres», comparten paritariamente Valor Alto y Valor Medio, si bien el 20,6% de los alumnos puntuó con un 5 a «las costumbres», como posible causa de la escasa representación de mujeres en los puestos directivos.

Tabla 4. Causas de discriminación de género en los puestos directivos, según las alumnas

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|--|-------|-------|-----|-------|-------|-------|
| Porque el poder decisorio recae en los hombres | 66,6% | 60% | | | | |
| Por las costumbres | 45,6% | 33,3% | | | | |
| Por el temor a su capacidad reproductora | 31,5% | 36,8% | | | | |
| Porque no luchan | | | | 10,5% | | 80,7% |
| Porque no les interesa | | | | | 15,7% | 73,6% |
| Porque las mujeres prefieren la casa | | | | | 8,7% | 85,9% |
| Por su falta de preparación | | | | | 7% | 85,9% |
| Porque no valen | | | | | 1,7% | 96,4% |

En la tabla 4, correspondiente a las alumnas de periodismo, reciben un Valor Alto como posibles causas de discriminación de las mujeres en los puestos de dirección las categorías «porque el poder decisorio recae en los hombres», «las costumbres» y «el temor a su capacidad reproductora». En el extremo opuesto, casi la totalidad de las alumnas otorgó una puntuación de 0 a la categoría «porque no valen» y un Valor Bajo al resto. Cabe señalar, quizás, la rotundidad de los porcentajes de Valor Bajo —prácticamente el 100% entre 0 y 1— y el hecho de que la categoría «porque no luchan», comparta, como en la tabla de los alumnos, el Valor Bajo con el Valor Medio, que, en este caso, es del 10,5%.

6. Sobre la representación de hombres en el ámbito doméstico

La pregunta que se les formuló en esta ocasión era: «¿Por qué crees que los hombres no acaban de asumir como propias las tareas del ámbito familiar?» Las tres categorías que obtienen los mayores porcentajes de Valor Alto son «la comodidad», «las costumbres» y «porque no les gusta» y la que se lleva el mayor porcentaje de Valor Bajo es la categoría «porque lo suyo es el trabajo asalariado». Se observan

algunas diferencias entre las respuestas de las alumnas y alumnos. Así mientras el 68,4% de las alumnas otorgó la máxima puntuación de 5 a «la comodidad», en los alumnos fue el 41,3%. En el caso de la mínima puntuación de 0, el 66,6% de las alumnas se lo dio a la categoría «porque lo suyo es el trabajo asalariado» que se redujo a un 41,3% en los alumnos.

Tabla 5. Causas de discriminación de género en el ámbito privado, según los alumnos

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|---|-------|-------|-------|-----|-----|-------|
| Por las costumbres | 51,7% | 31% | | | | |
| Por comodidad | 41,3% | 37,9% | | | | |
| Porque no les gusta | 31% | 31% | | | | |
| Por educación | 31% | 31% | | | | |
| Por falta de preparación | | 24,1% | | | | 31% |
| Porque son las mujeres las que deciden | | | 31% | | | 31% |
| Porque lo suyo es el trabajo asalariado | | | 20,6% | | | 41,3% |

Las posibles causas propiciatorias de que los hombres no terminen de asumir como propias las tareas domésticas y familiares están bastante claras para los alumnos. Consiguieron un Valor Alto las categorías «por las costumbres», «la comodidad», que «no les gusta» y «la educación», por este orden. A juzgar por los porcentajes, no creen que se deba a que lo suyo sea «el trabajo asalariado», «la falta de preparación» o a que «sean las mujeres las que decidan en casa». Estas tres últimas categorías comparten el Valor Bajo con un Valor Medio en el caso de «las decisiones son de las mujeres» y que lo suyo sea «el trabajo asalariado», y, curiosamente, con un Valor Alto en lo concerniente a «la falta de preparación» con porcentajes bastantes similares: un 31% daba un 0 y un 24,1% un 4.

Tabla 6. Causas de discriminación de género en el ámbito privado, según las alumnas

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|---|-------|-------|-----|-----|-------|-------|
| Por comodidad | 68,4% | 24,5% | | | | |
| Por las costumbres | 68,4% | 17,5% | | | | |
| Porque no les gusta | 42,1% | 29,8% | | | | |
| Por educación | 40,3% | 40,3% | | | | |
| Por falta de preparación | | | 21% | | | 47,3% |
| Porque lo suyo es el trabajo asalariado | | | | | 12,2% | 66,6% |
| Porque son las mujeres las que deciden | | | | 28% | | 38,6% |

A la hora de determinar las posibles causas que dificultan a los hombres asumir las responsabilidades del hogar, las alumnas otorgan un Valor Alto, por este orden, a «la comodidad», «las costumbres», a que «no les gusta» y a «la educación». En el extremo opuesto la categoría «porque lo suyo es el trabajo asalariado» recibe un Valor Bajo y causas como «la falta de preparación» y que «sean las mujeres las que deciden», comparten este mismo valor con un Valor Medio.

7. ¿Cuándo escuchaste por primera vez hablar de igualdad de oportunidades?

Los resultados se muestran rotundos en la respuesta sobre si han oído hablar de la igualdad de oportunidades: El 100% del alumnado responde afirmativamente. Los resultados indican además que el 96,5% de los alumnos y el 96,4% de las alumnas tenían menos de 18 años la primera vez que escucharon hablar de la igualdad de oportunidades. Los espacios o fuentes elegidas mayoritariamente por unas y otros a la hora de recordar el lugar en el que primera vez que oyeron hablar de la igualdad de oportunidades, han sido la tele, la casa y el instituto. En el caso de los alumnos, el 44,8 % en la tele, el 27,5% en casa y el 20,6% en el instituto. En el de las alumnas, el 36,8% en casa, el 33,3% en la tele y el 22,8% en el instituto. El peso de los medios de comunicación, y especialmente de la televisión, se constata una vez más. La televisión se revela, en este caso, además como un influyente instrumento de socialización junto a los clásicos de la familia y la escuela o instituto.

8. *Qué es la igualdad de oportunidades*

Las alumnas y alumnos de Periodismo no han seguido la misma escala a la hora de puntuar y clasificar las distintas categorías ofrecidas. El 48,2% de los alumnos considera que la igualdad de oportunidades es antes que otra cosa «una manera de combatir la discriminación sexual» a la par que «una necesidad», con un 5 en ambas categorías, y, en tercer lugar, «un tema que afecta positivamente a mujeres y hombres». En el caso de las alumnas, un 71,9% concedió la máxima puntuación de 5 a la categoría «una necesidad», seguida de «un tema que afecta positivamente a mujeres y hombres» y, en tercer lugar, de «una forma de combatir la discriminación sexual».

En el otro extremo de la tabla se da una cierta unanimidad en la selección de las dos últimas categorías. El 86,2% de los alumnos puntuó con un 0 que la igualdad de oportunidades «afecte negativamente a hombres y mujeres», porcentaje que en el caso de las alumnas fue del 85,9%. Le sigue a continuación que sea «un invento innecesario».

Tabla 7. La igualdad de oportunidades, según los alumnos

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Una manera de combatir la disco. sexual | 48,2% | 34,4% | | | | |
| Una necesidad | 48,2% | 24,1% | | | | |
| Un tema que afecta posit. a hom.y muj. | 44,8% | | 20,6% | | | |
| Un tema que afecta posit. a las mujeres | 41,8% | 31% | | | | |
| Un tema político | | 24,1% | | 31% | | |
| Una cuestión de imagen y rent. política | | 20,6% | 34,4% | | | |
| Un tema que afecta negat. a los hom. | | 10,3% | | | | 51,7% |
| Un invento innecesario | | | | 10,3% | | 72,4% |
| Cosa de cuatro feministas | | | | | 24,1% | 37,9% |
| Un tema que afecta negat. a hom. y muj. | | | | | 10,3% | 86,2% |

Como se puede observar en la tabla, las dos primeras categorías, «una manera de combatir la discriminación sexual» y «una necesidad», presentan casi el mismo valor. Obtuvieron asimismo un Valor Alto las de «un tema que afecta positivamente a las mujeres» y «un tema que afecta positivamente a hombres y mujeres» que, en este caso, lo comparte con un Valor Medio. Por otro lado, las categorías «una cuestión de imagen y rentabilidad política» y «un tema político» consiguen un Valor Medio y, en segundo lugar, un Valor Alto, como se puede comprobar. El hecho de que se considere la igualdad de oportunidades como «un asunto que afecte negativamente a mujeres y hombres» alcanza el mayor porcentaje de Valor Bajo, seguido de «un invento innecesario» —que obtiene también un escaso Valor Medio—, y de «un tema que afecte negativamente a los hombres». Esta última categoría reparte curiosamente porcentajes similares en puntuaciones media y alta. Por último, consigue igualmente Valor Bajo la categoría que sea «cosa de cuatro feministas».

Cabe indicar, al no mostrarse en la tabla, que las categorías relativas a que la igualdad de oportunidades es «un invento innecesario», que «afecta negativamente a los hombres», y «cosa de cuatro feministas», obtuvieron en los tres casos la máxima puntuación de 5 en un porcentaje del 6,9%. Aunque el porcentaje sea irrelevante, si puede considerarse, en cambio, significativo.

Tabla 8. La igualdad de oportunidades, según las alumnas

| VALORES OBTENIDOS | VO5 | VO4 | VO3 | VO2 | VO1 | VO0 |
|---|-------|--------|-------|-------|-----|-------|
| Una necesidad | 71,9% | 12,2 % | | | | |
| Un tema que afecta posit. a hom. y muj. | 59,6% | 15,7% | | | | |
| Una manera de combatir la disc. sexual | 49,1% | 24,5% | | | | |
| Un tema que afecta posit. a las mujeres | 38,6% | 31,5% | | | | |
| Un tema político | | 22,8% | 29,8% | | | |
| Una cuestión de imagen y rent. política | | | 31,5% | 17,5% | | |
| Un tema que afecta negat. a los hom. | | | 8,7% | | | 70,1% |

| | | | | | |
|---|--|--|------|------|-------|
| Un invento innecesario | | | 5,2% | | 84,2% |
| Cosa de cuatro feministas | | | | 8,7% | 80,7% |
| Un tema que afecta negat. a hom. y muj. | | | | 7% | 85,9% |

Para las alumnas la igualdad de oportunidades es ante todo «una necesidad» seguida, a cierta distancia porcentual, de «un tema que afecta positivamente a mujeres y hombres». Además de las dos categorías mencionadas, tienen asimismo Valor Alto «una manera de combatir la discriminación sexual» y «un tema que afecta positivamente a las mujeres». Presentan un Valor Medio las categorías «una cuestión de imagen y rentabilidad política» y «un tema político», que obtiene a su vez un Valor Alto casi similar. A la hora de mostrar el desacuerdo con las propuestas, conceden Valor Bajo al hecho de que sea «un tema que afecte negativamente a hombres y mujeres», «un invento innecesario», «cosa de cuatro feministas» y «un tema que afecte negativamente a los hombres». El Valor Medio que obtienen estas categorías es, en todos los casos, poco significativo.

Comentarios generales sobre la Consulta

Una de las primeras lecturas que se puede hacer de los resultados globales de la Consulta efectuada en Periodismo, es que las personas que hoy tienen entre 20 y 30 años han crecido en valores de igualdad. Prácticamente la totalidad, el 96,5%, tenía menos de 18 años cuando escuchó hablar por primera vez de la igualdad de oportunidades y los lugares de referencia que se mencionan como principales fuentes de información son, en este orden, la televisión, la casa (suelen citar la figura de la madre) y el instituto. Por otro lado, resulta muy significativo el hecho de que el 90,7% del alumnado de periodismo asegure que hoy no existe igualdad. En un porcentaje cercano, el 93%, opina que las chicas son igual de competitivas que los chicos al acceder a un puesto de trabajo y el 87,2% rechaza las reglas de competición que hoy rigen en el mercado laboral.

Cuando se trata de exponer los distintos campos o actividades en las que se expresan en mayor y menor grado las manifestaciones de igualdad de género, el alumnado eligió la preparación cultural y educativa,

las formas de divertirse y el sistema educativo en la primera opción, y el mercado de trabajo y las labores domésticas en la segunda. Los medios de comunicación, los premios profesionales, la libertad en general, la política y el cuidado de hijas e hijos, obtienen un Valor Medio.

Como posibles causas de la escasa representación de mujeres en los puestos directivos de las empresas identifican las costumbres, el hecho de que el poder decisorio recaea en los hombres y el temor a la capacidad reproductora de las mujeres y expresan un pleno rechazo a que las causas haya que buscarlas en que las mujeres no valen, no tengan preparación, no luchen o prefieran la casa. En el caso de la poca implicación de los hombres en las responsabilidades domésticas y familiares se señalan las costumbres, la comodidad y que no les gusta, y rechazan plenamente que se deba a que lo suyo sea el trabajo asalariado, les falte preparación o sean las mujeres las que deciden en este ámbito.

Sobre la igualdad de oportunidades el alumnado entiende que es, por orden de prioridades, una necesidad, un tema que afecta positivamente a mujeres y hombres y una manera de combatir la discriminación sexual y muestran su desacuerdo con que afecte negativamente a mujeres y hombres o a los hombres exclusivamente y sea un invento innecesario.

A pie de los resultados de la Encuesta, resulta palmario que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es un hecho plenamente asumido entre el alumnado de periodismo. Se constata además que las ideas mayoritariamente rechazadas resultan ser precisamente aquellas que se esgrimían, no hace tanto tiempo, para justificar la discriminación de las mujeres en el mercado laboral: la falta de preparación o que no valen para los puestos directivos. Por último, cabe destacar la clarividencia con la que se refleja y señala los pilares fundamentales en los que se sustenta el sistema sexo-género. El mercado laboral por un lado y las labores domésticas por otro, son los espacios resultantes en los que se aprecia menores prácticas de igualdad. Junto a las costumbres, las causas que obtuvieron el valor más alto como responsables de esta situación fueron el hecho de que el poder decisorio recaea en los hombres y las posibles maternidades de las mujeres en el primer caso, y la comodidad y que a los hombres no les gusta realizar las tareas de casa en el segundo.

El mundo laboral y el doméstico se presentan pues como dos caminos paralelos en los que la falta de convergencia imposibilita el asentamiento firme de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el calado de los argumentos esgrimidos sobre los comportamientos discriminatorios en ambos ámbitos, aunque previsible, resulta escandaloso en 2003.

La franqueza con la que los porcentajes expresan que, a juicio del alumnado de periodismo, la discriminación de las mujeres en el ámbito público recae en su capacidad de ser madres y en que son los hombres los que deciden, frente a que los hombres no se implican en las responsabilidades familiares por comodidad, son argumentos llamativos y preocupantes. Más, si cabe, porque las respuestas están basadas en la propia experiencia y en la observación de la pura realidad.

A modo de Conclusión

¿Qué será de estas alumnas y alumnos de Periodismo dentro de diez o doce años? ¿Podrán optar entonces, tanto unas como otros, a los espacios directivos por su competencia profesional sin que medie la variable sexo? ¿Si hiciéramos una nueva consulta se repetirían, una vez más, los mismos escollos? No parece razonable este inmenso desfase existente entre teoría y práctica. Que se esté recibiendo una formación teórica en el derecho de mujeres y hombres a la igualdad de oportunidades y en la corresponsabilidad de las tareas familiares y domésticas, y en las prácticas sociales se encuentren aún tantas resistencias físicas y mentales.

Los medios de comunicación, desde su responsabilidad social, tienen un importante papel que cumplir que cumplir en este terreno. Una noticia de indudable relevancia la constituiría el hecho de que se llegara a consensuar un protocolo de actuación por el que los medios se comprometieran a favorecer y garantizar, en igualdad de condiciones, el acceso de las periodistas a los puestos directivos, de decisión y gestión. El protocolo incluiría de igual manera el compromiso a procurar todas aquellas medidas —asesoramiento y formación a periodistas y direcciones, seguimiento de estas prácticas, etc.— encaminadas a incorporar paulatinamente la perspectiva de género en las informaciones que difunden y a evitar la divulgación en los contenidos publicitarios de unos estereotipos humanos tan perjudiciales y obsoletos.

Bibliografía

- Resolución I (XXIV) de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Bruselas, 1972.
Informe E/CN.6/627 de la Comisión Jurídica y Social de las Naciones Unidas, 1975.

- [http: /www.onu.org/temas/mujer/Beijin](http://www.onu.org/temas/mujer/Beijin)
 TUCHMAN, GAYE: «La producción de la noticia». Gustavo Gili. Barcelona, 1983
 Faludi, Susan «Reacción». Anagrama. Barcelona, 1993.
 SCHWARZER, ALICE: «La pequeña diferencia y sus grandes consecuencias». La Sal, Edicions de les Dones. Barcelona, 1979, pp. 325-341.
 — «Las mujeres en el siglo XXI». Volumen 3. Leizaola Elkargoa. Bilbao, 2002.
 ABRIL , NATIVIDAD: Los medios de comunicación y la publicidad en «II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva». Emakunde, 1999, pp. 189-206.

ENCUESTA

Sexo:
 Edad:
 Curso:

Pon una X al lado de la respuesta con la que estés de acuerdo

- a) Se habla mucho de la Igualdad entre mujeres y hombres. ¿Crees que hoy existe igualdad?

SÍ

NO

- b) Puntúa del 0 al 5 las manifestaciones de Igualdad en los campos siguientes:

1. En la preparación cultural y educativa
2. En las formas de divertirse
3. En el mercado de trabajo
4. En el uso del lenguaje
5. En las labores domésticas
6. En el sistema educativo
7. En las relaciones entre jóvenes
8. En los medios de comunicación
9. En el cuidado de las hijas e hijos
10. En los premios profesionales
11. En las relaciones sexuales
12. En la política
13. En la libertad en general
14. Otras:

- c) ¿Crees que las mujeres son tan competitivas como los hombres a la hora de acceder a un puesto de trabajo?

SÍ

NO

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DESIGUALDAD DE GÉNERO Y...

d) ¿Estás de acuerdo con las reglas de competición que hoy rigen en el mercado laboral?

SÍ

NO

e) ¿Por qué crees que las mujeres suponen tan solo el 7% de los puestos directivos? Puntúa del 0 al 5 las siguientes causas:

1. Por su falta de preparación
2. Por las costumbres
3. Por el temor a su capacidad reproductora
4. Porque las mujeres prefieren la casa
5. Porque no luchan
6. Porque no valen
7. Porque no les interesa
8. Porque el poder decisorio recae en los hombres

f) ¿Por qué crees que los hombres no acaban de asumir como propias las tareas del ámbito familiar? Puntúa del 0 al 5 las siguientes causas:

1. Por falta de preparación
2. Por las costumbres
3. Porque no les gusta
4. Porque son las mujeres las que deciden
5. Por comodidad
6. Porque lo suyo es el trabajo asalariado
7. Por educación

g) ¿Has oído hablar de la Igualdad de Oportunidades?

SÍ

NO

h) ¿Tenías menos de 18 años cuando escuchaste hablar por primera vez de la Igualdad de Oportunidades?

SÍ

NO

i) ¿Dónde fue?

1. En el instituto
2. En la tele
3. En la universidad
4. En casa
5. A un amigo
6. A una amiga
7. Otra:

- j) ¿Crees que la Igualdad de Oportunidades es...? Puntúa de 0 a 5 las siguientes posibilidades:
1. Un tema político
 2. Un tema que afecta positivamente a las mujeres
 3. Un invento innecesario
 4. Un tema que afecta negativamente a los hombres
 5. Una manera de combatir la discriminación sexual
 6. Cosa de cuatro feministas
 7. Un tema que afecta positivamente tanto a mujeres como a hombres
 8. Un tema que afecta negativamente tanto a mujeres como a hombres
 9. Una cuestión de imagen y rentabilidad política
 10. Una necesidad

La integración de la perspectiva de género en la Administración Pública: un caso de estudio en el ámbito municipal

Por
Eva Martínez, Ainhoa Novo y Arantxa Elizondo

Introducción

Este artículo tiene como objeto fundamental presentar un proyecto de investigación e intervención para la integración de la perspectiva de género en la administración pública. Se trata de un caso de estudio referido al ámbito municipal, en concreto, a las políticas de igualdad desarrolladas por el Ayuntamiento de Bilbao¹. Las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres constituyen una esfera cada vez más importante en la actuación de las instituciones públicas. En la actualidad asistimos a la creciente relevancia del enfoque transversal o de *mainstreaming* de género en este tipo de políticas lo que significa que la integración del principio de igualdad debe hacerse desde una perspectiva global que abarque todas las políticas, programas y acciones que llevan a cabo las instituciones y administraciones de todos los niveles. Los Municipios son entidades básicas en la organización territorial tanto de la Comunidad Autónoma del País Vasco como del conjunto del Estado. Los Ayuntamientos cumplen un papel fundamental en el contexto social y económico, siendo agentes generadores de empleo, proveedores de servicios y responsables de asegurar necesidades básicas a la comunidad y al

¹ Este proyecto está enmarcado un convenio firmado entre el Equipo de Estudios de Género del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV (integrado por las autoras de este artículo) y el Servicio de la Mujer del Ayuntamiento de Bilbao con el objetivo de diseñar el II Plan de Igualdad para el municipio. El Convenio titulado *Diagnóstico de necesidades y elaboración del II Plan de Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Bilbao* fue firmado en julio de 2001 y finalizó en febrero de 2003.

mismo tiempo, son las instancias de intervención más próximas a la sociedad. Por ese motivo, es fundamental tener en cuenta cómo se lleva a cabo el proceso de integración de la perspectiva de género en la Administración Municipal (Dirección General de la Mujer, 1998: 17).

El diseño metodológico de este proyecto concreto considera tres dimensiones fundamentales en el proceso de incorporación de la perspectiva de género y de la implantación de las políticas de igualdad en las instituciones públicas, a saber, el antes, el ahora y el después: por lo que se refiere a la visión hacia el pasado, es imprescindible procurar la visibilidad de las actividades realizadas; el presente hace hincapié en la detección de lagunas existentes y la mirada hacia el futuro subraya la búsqueda de propuestas y pautas de actuación.

a) Visibilidad de las actividades realizadas: uno de los aspectos recurrentes de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres es que las actuaciones que se realizan en esta materia frecuentemente no suelen obtener un nivel de reconocimiento explícito suficiente. Uno de los motivos es que las actuaciones a menudo son parciales y limitadas a un aspecto muy concreto, lo que conlleva un bajo nivel de relevancia y de proyección pública pero sobre todo se debe a que muchas intervenciones no tienen como objetivo explícito el fomento de la igualdad entre los sexos o la mejora de las condiciones de vida de las mujeres aunque sus efectos sean positivos en este sentido. Por ello, es fundamental reconocer y visibilizar las acciones que ya se han llevado a cabo por parte de la institución correspondiente, lo cual se hizo mediante un balance general de las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Bilbao en la materia.

b) Detección de las principales lagunas: la incorporación del enfoque de género a la actuación de la administración pública requiere un análisis concreto de la situación real y actual de la institución correspondiente para poder determinar las lagunas y carencias existentes en este caso. Esto permite realizar un diagnóstico certero dirigido a detectar los déficits y establecer en consecuencia las áreas de mejora en la actuación pública. Resulta imprescindible contar con información suficiente acerca de las diversas partes que integran el funcionamiento del conjunto institucional para estar en disposición de establecer las áreas prioritarias para la intervención. Esto significa que todas las áreas que configuran una institución tienen que realizar un esfuerzo para producir información que refleje de manera adecuada la realidad de las mujeres y los hombres. En nuestro proyecto esto se materializó a través de un diagnóstico de necesidades orientado a recoger información exhaustiva

de carácter tanto cuantitativo como cualitativo. Dicho diagnóstico constituyó la parte fundamental del proyecto.

c) Búsqueda de propuestas y pautas de actuación: No existen pautas universales preestablecidas que sirvan de utilidad para cualquier tipo de institución. La elaboración de propuestas debe entenderse como un proceso de búsqueda de sugerencias en la que intervengan los diferentes actores que toman parte, en mayor o menor medida, en todas las fases del desarrollo de la intervención pública. Esto subraya la necesidad de establecer cauces de participación que puedan generar propuestas y alternativas de actuación. El proyecto concreto que aquí se presenta culminó en la elaboración de un II Plan Municipal de Igualdad entre mujeres y hombres de Bilbao.

El artículo, más allá de la exposición de este caso de estudio, persigue tres objetivos diferenciados pero conectados entre sí: por un lado, la exposición de las fases y los principales resultados obtenidos en este caso concreto a fin de posibilitar un intercambio útil de experiencias y hacer extrapolable este proyecto a otros casos, cuestión crucial en un campo como éste donde apenas hay sistematización de los programas desarrollados. Por otro lado, a partir de los aspectos metodológicos de este proyecto concreto y real, se pretende analizar las principales dificultades y ventajas encontradas en la aplicación de una óptica transversal de género en la fase concreta del diagnóstico de necesidades. Finalmente, y como consecuencia de todo lo anterior, las conclusiones se orientan a facilitar la reflexión teórica acerca del potencial y la viabilidad del mainstreaming en el desarrollo de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

El mainstreaming fue un concepto propuesto inicialmente por una resolución de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la mujer de Naciones Unidas en 1987. Posteriormente fue asumido explícitamente como estrategia global dentro del marco del III Programa de Acción Comunitario para la Igualdad entre mujeres y hombres (1991-1995). No obstante, podemos considerar que el mainstreaming irrumpe de forma definitiva en la agenda de la política internacional en 1995 mediante la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Beijing en la que se pide explícitamente a los gobiernos que incorporen la perspectiva de género en sus actuaciones. En el IV Programa de Acción Comunitaria en materia de Igualdad de Oportunidades (1996-2000) la Comisión de la Unión Europea formula líneas políticas específicas para integrar la igualdad en las actividades de todos los Estados miembros (Instituto de

la Mujer, 1999: 23). Desde entonces, la transversalidad se ha ido introduciendo en las diversas políticas y actividades desarrolladas por diferentes instituciones y ámbitos de la administración pública.

El mainstreaming es una estrategia integral para promover la igualdad que no se limita a las medidas específicas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Tomando como punto de partida el desarrollo de un conjunto previo de políticas de igualdad de tipo sectorial, busca complementar esas políticas específicas que se refieren a un área concreta de la actuación pública. La Transversalidad es un enfoque que asume como principios fundamentales el reconocimiento y la consideración de las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales y las necesidades de mujeres y hombres. A su vez, es una estrategia que persigue la aplicación transversal de la igualdad en todos los ámbitos y en todas las etapas de las actuaciones de los poderes públicos. Esta estrategia requiere la colaboración y el consenso de los diversos agentes institucionales y sociales implicados en la toma de decisiones, subrayando la plena participación de las mujeres en la misma. Así, es a la vez un objetivo, la consecución de la igualdad de género, y un instrumento de mejora en la toma de decisiones, es decir, debe ser entendido como un proceso político y como un procedimiento técnico. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, la transversalidad es «la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos de modo que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en la adopción de medidas políticas» (Definición del Consejo de Europa, recogida en Instituto de la Mujer, 1999: 26).

El panorama que ofrecen las instituciones de nuestro entorno apunta a un desajuste notable entre el enfoque transversal que se pretende utilizar en la intervención pública y los programas concretos que se llevan a cabo. Cabe destacar que la principal herramienta transversal que se ha utilizado en los últimos años, los planes de igualdad, presentan en general un grado real de cumplimiento bastante limitado, tal como era el caso del plan del Ayuntamiento de Bilbao. Probablemente, los factores que explican el reducido alcance de los planes son múltiples: la carencia de recursos suficientes asignados a los mismos, la ausencia de una verdadera voluntad por parte de las diferentes instituciones, la limitada implicación del personal de las administraciones, la inexistencia de una clara determinación política para llevarlos a la práctica, la naturaleza abstracta del contenido de muchos de los planes, la falta de una dinamización efectiva para el desarrollo de las acciones propuestas, etc.

A partir de esta reflexión el objetivo fundamental del proyecto de intervención era elaborar un segundo plan como instrumento para el desarrollo de la transversalidad en las políticas de igualdad del Ayuntamiento de Bilbao. Uno de los aspectos esenciales que hay que tener en cuenta en el proceso de incorporación de la perspectiva de género y de la implantación de las políticas de igualdad de oportunidades en las instituciones públicas es conocer el contexto concreto en el que nos movemos. A fin de abordar este objetivo previo a la elaboración del II Plan, se realizó un diseño metodológico amplio que incluyera tanto el análisis del estado de situación como el diagnóstico de las necesidades y prioridades. Todo ello se materializó en una serie de estudios e informes concretos que se mencionan y analizan a continuación.

Para ello, el artículo se divide en tres apartados: una primera parte descriptiva expone cronológicamente los diferentes estudios e informes realizados para el Ayuntamiento de Bilbao; en una segunda parte analítica, se hace hincapié en los principales obstáculos encontrados en la experiencia práctica y finalmente, el tercer apartado teórico recoge las conclusiones orientadas a reflexionar acerca del potencial del aparato metodológico en aras a avanzar en el enfoque transversal de género.

La integración de la perspectiva de género en el Ayuntamiento de Bilbao: Fases y metodología

La investigación para la creación de un instrumento de trabajo para la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas elaboradas e implementadas por una institución requiere tres fases: un balance de la situación de partida, una identificación de las necesidades y prioridades y un ajuste de las conclusiones de las fases anteriores en la elaboración del plan.

| FICHA TÉCNICA DE LOS ESTUDIOS | |
|---|---|
| Balance de las políticas de igualdad de oportunidades en el Ayuntamiento de Bilbao | |
| 1. | Análisis de documentación del Ayuntamiento <ul style="list-style-type: none"> • Ordenanzas municipales reguladoras de la estructura y funciones de las áreas |

- Memorias de actividades de las áreas (1996-2000)
 - Memoria de actividades del Servicio de la Mujer desde su creación (1988-2000)
 - Documentación relacionado con la elaboración del I Plan Municipal de Igualdad
 - Documentación de las áreas acerca de actividades que, por su contenido o población destinataria, tengan vinculación con las mujeres, la discriminación en razón de sexo o la igualdad entre mujeres y hombres.
2. Cuestionario semiestructurado enviado por correo interno a responsables de áreas, subáreas, direcciones, gabinetes, empresas y organismos municipales. 26 respuestas.
 3. Cuestionario semiestructurado enviado por correo postal a agentes sociales: asociaciones de mujeres, partidos, sindicatos, asociaciones diversas, colegios profesionales. 32 respuestas.

Duración: Septiembre - diciembre de 2001

Diagnóstico de las necesidades del municipio en relación a la Igualdad de Oportunidades

1. Cuestionario semiestructurado enviado por correo postal a agentes sociales: asociaciones de mujeres, partidos, sindicatos, asociaciones diversas, colegios profesionales. 32 respuestas.
2. Entrevistas en profundidad a representantes de asociaciones de mujeres: 5 representantes.
3. Encuesta a la población
 - Universo: Población de Bilbao
 - Tipo de muestreo probabilístico estratificado por sexo, edad y distrito
 - Muestra: 600 personas mayores de 16 años
 - Nivel de confianza del 95%
 - Error muestral $\pm 3,5$
 - Cuestionario a domicilio
 - Trabajo de campo realizado entre el 15 el 30 de abril de 2002 por la empresa Ikerfel

Duración: Marzo-mayo de 2002

Indicadores de la situación de las mujeres y los hombres en Bilbao

- Datos cuantitativos de fuentes secundarias
- Producción de indicadores en respuesta a solicitud de información
- Cuestionario para recopilar datos enviado a asociaciones de mujeres y módulos psico-sociales de Bilbao.

Duración: Febrero-mayo de 2002

| |
|---|
| <p>Encuesta al personal del Ayuntamiento sobre las actitudes ante la Igualdad de oportunidades entre los sexos</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Encuesta con cuestionario estructurado autorrellenado • Población objeto de este estudio: personal del Ayuntamiento de Bilbao (2065 personas). Muestra n= 569 se calculada para un nivel de confianza de 95% y un error muestral de $\pm 3,5$. Estratificada por sexo, edad, área del Ayuntamiento y nivel administrativo. • Índice de respuesta: 168 respuestas, un 29,5% sobre la muestra prevista <p style="text-align: right;"><i>Trabajo de campo: Mayo-agosto de 2002</i></p> |
| <p>Elaboración del II Plan Municipal de Igualdad entre las Mujeres y los Hombres</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental de otros Planes de Igualdad 2. Cuestionario abierto a agentes políticos y sociales: todas las asociaciones de mujeres del municipio y una muestra de las asociaciones mixtas. 3. Tarjetas informativas y de consulta a la ciudadanía 4. Envío del borrador 5. Grupos de discusión: 1 con organizaciones de mujeres y 1 con organizaciones mixtas 6. Sesión informativa con los grupos políticos municipales <p style="text-align: right;"><i>Duración: Septiembre de 2002 a febrero de 2003</i></p> |

1. *Balance de las políticas de igualdad de oportunidades en el ayuntamiento de Bilbao.*

Las políticas de igualdad de oportunidades sobre las que se pretendía intervenir no eran una novedad en la entidad. El consistorio municipal ya había realizado algunas actividades en esta línea lo que implicaba revisar la situación de partida. Esta característica obligaba a la elaboración de un balance previo que sirviera de panorama para ubicar la nueva etapa en el camino a la inclusión de la perspectiva de género.

El equipo de investigación comprendió que la elaboración del balance debía combinar dos tipos de fuentes metodológicas: el análisis de fuentes secundarias, es decir, la documentación facilitada por la propia institución consistente principalmente en memorias de actuación de cada área, y el análisis a través de cuestionarios semiestructurados realizados a responsables de las diferentes áreas de actuación del Ayuntamiento y a diferentes agentes sociales preseleccionados, tal y como se recoge en la ficha técnica adjunta.

La combinación de estas metodologías hizo posible incorporar no sólo una visión descriptiva de la actividad realizada por el Ayuntamiento sino también una importante aportación valorativa de todas estas actividades que permitió establecer de manera provisional prioridades e identificar las áreas de mejora para el futuro.

Esta fase de investigación ofreció cuatro tipos de información; en primer lugar, una visión descriptiva y analítica de las actividades de las distintas áreas del Ayuntamiento y su vinculación con la política de igualdad; en segundo lugar, un panorama de la labor desarrollada desde el Servicio de la Mujer, y algunas valoraciones recogidas en los cuestionarios; en tercer lugar, la descripción del proceso de elaboración del primer plan y la valoración tanto interna como externa en ese proceso; por último, la identificación de los obstáculos principales así como algunas sugerencias para la superación de estos obstáculos en el futuro.

La realización de este balance permitió, además, extraer algunas conclusiones en relación a las actuaciones del Ayuntamiento en materia de igualdad.

A) *La definición de competencias y la transversalidad en el Ayuntamiento*: La mayoría de las personas responsables de las áreas municipales encuestadas aseguraban que la responsabilidad en las actuaciones dirigidas a la igualdad de oportunidades debía ser compartida entre las distintas áreas y no debería corresponder sólo al Servicio de la Mujer. Por consiguiente, y con contadas excepciones, puede decirse que la filosofía general de las personas responsables de las áreas municipales implica una política de igualdad transversal desde cada servicio y departamento y la vocación de integrar la perspectiva de género en todas las áreas sectoriales. Este es un elemento de partida imprescindible para la puesta en marcha del proceso de la elaboración de un nuevo plan.

1. *Responsabilidad del Servicio de la Mujer en el proceso*: A pesar de esta vocación de transversalidad que se transmitía a partir de los cuestionarios, la tendencia general consideraba que el Servicio de la Mujer ha de jugar un papel importante en el proceso de coordinación entre las distintas áreas e impulsando acciones de formación y sensibilización entre el personal.

2. *Valoración interna de la puesta en práctica del I Plan de Igualdad*: las personas responsables de las áreas y empresas municipales mostraron en general un desigual conocimiento del plan y de las propuestas concretas atribuidas a cada área. Sin embargo, todas ellas coincidieron en su escasa participación en la elaboración del plan y en la necesidad

de métodos alternativos de difusión del plan, porque las líneas para dar a conocer el plan anterior habían fracasado.

3. *Valoración externa de la puesta en práctica del I Plan de Igualdad*: Los agentes sociales que participaron en la valoración del plan coincidieron en algunos aspectos como en el desconocimiento del mismo. Además destacaron la necesidad de una mayor implicación de los distintos agentes sociales en la puesta en marcha de un nuevo proceso.

La identificación de las dificultades que pudieron determinar el grado de desarrollo del I Plan de Igualdad constituyó un elemento imprescindible para el balance de la política de igualdad del Ayuntamiento de Bilbao en cuanto que permitió visualizar las principales áreas de mejora para un futuro nuevo compromiso con la igualdad. En este sentido, se identificaron los siguientes obstáculos:

A) *Obstáculos en la fluidez de la información y en la participación*. Un paso esencial para iniciar un programa transversal como puede ser la integración de la perspectiva de género es el conocimiento general por todos los actores implicados en la política de las líneas básicas de la misma. Sin embargo, se pudo comprobar la existencia de un desconocimiento del Plan en general tanto por los agentes sociales como por las personas responsables de áreas del Ayuntamiento. Este desconocimiento era previo, dado que muchos actores no participaron en el proceso de elaboración del plan. La inexistencia de un Foro Ciudadano (Consejo de Igualdad) para canalizar las relaciones entre la institución y los agentes sociales implicados puede ser un factor a tener en cuenta.

B) *Obstáculos en relación a los recursos humanos y económicos*: La puesta en marcha de un programa transversal implica necesariamente la existencia de unas actitudes y conocimientos por parte del personal involucrado en su implementación. La primera toma de contacto a partir de los cuestionarios semiestructurados mostraron una ausencia de sensibilización y formación que genera una baja implicación en la implementación del mismo. Uno de los mecanismos para paliar este tipo de actitudes es la existencia de personal especializado que dinamice y asesore en la materia a las diferentes áreas. A pesar de que el municipio había iniciado el proceso de contratación de un/a agente de igualdad, esta realidad estaba lejos de materializarse en un corto plazo. Finalmente, el plan de igualdad y el proceso de integración de la perspectiva de género se había diseñado sin la aprobación de un presupuesto para su implementación lo que dificultaba especialmente su puesta en marcha. Para todas las áreas

suponía un coste al tener que variar su dinámica de trabajo sin compensación material alguno lo que resultaba muy desmotivador.

C) *Obstáculos en relación a la dirección y liderazgo:* A pesar de que las actitudes del personal son importantes en la implementación de cualquier programa público, la existencia de un mandato político explícito y de una obligación normativa respaldando la implementación de la política pública concreta es un paso esencial para su implantación. La inexistencia de una voluntad política explícita sitúa al programa público en una materia de interés secundario. Este hecho se agrava al comprobar mediante el balance la inexistencia de ningún mecanismo de control o evaluación de la puesta en práctica del plan.

2. *Identificación de las necesidades y prioridades en materia de igualdad*

El balance nos situó en el punto de partida desde el que se debe iniciar el segundo impulso a la integración de la perspectiva de género, ya que además de evaluar las políticas ejecutadas en esta materia, era preciso identificar las necesidades prioritarias en el municipio y en el propio consistorio en materia de igualdad. Este análisis requería tres tipos de acercamientos a la realidad: por un lado, un acercamiento a la ciudadanía, individual y colectivamente así como a las personas responsables de cada área del gobierno local. Este acercamiento pretendía recoger las percepciones de las personas sobre las prioridades de actuación en materia de igualdad. Por otro lado, se compilaron una serie de indicadores socio-económicos del municipio para evaluar la situación de las mujeres y los hombres. Este trabajo se ejecutó prioritariamente a partir de la consulta de fuentes secundarias. Finalmente, mediante la técnica de la encuesta, se recogió la percepción de las personas empleadas en el Ayuntamiento respecto a la situación de hombres y mujeres en la institución y sus actitudes en relación a la igualdad.

A) Diagnóstico de las necesidades en materia de igualdad desde la percepción de los actores implicados: ciudadanía, asociaciones y personal municipal.

La elaboración de un diagnóstico de necesidades exigía la toma de contacto con el mayor número de personas para recoger todas las sensi-

bilidades a este respecto por lo que se optó por técnicas cuantitativas como la encuesta, aunque también se utilizó la entrevista en profundidad en algunos casos para completar la información. Se diseñaron dos tipos de encuestas, las primeras se dirigieron a la ciudadanía en general ya que se trataba de recoger las diferentes percepciones y sensibilidades sobre la situación de las mujeres y los hombres en el municipio. La segunda encuesta se elaboró para un tipo de informante más especializado y organizado como es el mundo de las asociaciones. Finalmente, se diseñó una entrevista en profundidad para las asociaciones de mujeres considerándolas como las informantes más especializadas en materia de igualdad.

El resultado obtenido de la investigación proporcionó amplia información que puede dividirse en los siguientes apartados: en primer lugar, se identificaron las áreas críticas de intervención fundamentalmente a través de los resultados de la encuesta a la población; en segundo lugar, se analizaron los mecanismos y obstáculos existentes para la participación de la ciudadanía y los agentes sociales en la elaboración de políticas de igualdad basándose principalmente en las entrevistas en profundidad realizadas; en tercer lugar se recogió la valoración de la actividad institucional a favor de la igualdad con sugerencias concretas de actuación realizadas desde la ciudadanía, los agentes sociales en general y las asociaciones de mujeres en particular; y por último, se presentaron las principales conclusiones del diagnóstico y sugerencias concretas para la realización del nuevo Plan de Igualdad.

En el apartado referido a la identificación de áreas de interés se recogieron a través de la encuesta a la población las opiniones en relación a la igualdad en general y a la discriminación por razón de sexo en particular y se analizó si existen o no diferencias en los usos y formas de vida cotidiana de mujeres y hombres. La información recogida en este apartado permitió mostrar que en el contexto de la ciudad de Bilbao, como en otros casos, las diferencias entre mujeres y hombres existen. Conocer con detalle cómo se manifiestan no es una cuestión baladí ya que todo ello tiene consecuencias directas sobre la posibilidad de establecer condiciones de vida más igualitarias para ambos sexos. El problema se agrava sobre todo en aquellos aspectos que no se perciben como diferencias en la vida de las mujeres y hombres a pesar de que en realidad lo son, este es el caso de áreas como la movilidad de las personas o las necesidades de los barrios. Finalmente, se identificaron las áreas concretas y críticas de intervención en materia de igualdad, en este sentido, y a partir de los resultados de la encuesta y las entrevistas, se sugiere la

intervención de manera prioritaria en las siguientes áreas: acceso al empleo y condiciones laborales, violencia y malos tratos, responsabilidades familiares y domésticas, pobreza, sensibilización social y uso de los espacios y servicios públicos.

En el apartado dedicado a la participación de la ciudadanía y los agentes sociales en el proceso de elaboración del Plan de Igualdad se constataron las dificultades y obstáculos existentes en el pasado y la necesidad de establecer mecanismos para asegurar esta participación en el nuevo proceso. En relación a la elaboración del I Plan de Igualdad se consideró en general que la participación de los agentes sociales fue escasa y que se limitó a revisar y a realizar alegaciones al documento; algunos agentes, principalmente las asociaciones de mujeres hubieran querido participar de manera más activa en el proceso. En este sentido, se sugirió que en la elaboración del nuevo Plan se ampliara el número y el tipo de agentes implicados, aunque manteniendo el protagonismo de las organizaciones de mujeres. En cuanto a los partidos políticos y sindicatos, la opinión mayoritaria consideraba que deberían estar presentes en el proceso pero sin adquirir un papel predominante. Para la canalización de esta participación se sugería la creación con carácter de urgencia de un foro de participación ciudadana de carácter estable (*Consejo de Igualdad*) que podría jugar un papel importante en la elaboración y el seguimiento del Plan de Igualdad y que contribuiría además a la coordinación entre el movimiento asociativo de mujeres.

Por lo que hace referencia a la intervención institucional para la igualdad se constata la necesidad de intervención desde las instituciones en materia de igualdad y el papel fundamental del Ayuntamiento en este sentido como institución más cercana a la ciudadanía. Más aún, de los resultados de la encuesta se deducía la invisibilidad de la mayoría de las actividades realizadas por el Ayuntamiento en este sentido hasta la fecha. No obstante, en general las acciones concretas para conseguir la igualdad fueron valoradas de manera muy positiva por la ciudadanía, destacando en este sentido las campañas de sensibilización y concienciación hacia la población y las actividades relacionadas con la formación e información de mujeres.

Por último, el apartado final del estudio presentaba algunas sugerencias muy concretas para la superación de los obstáculos detectados en el balance y reafirmados en el diagnóstico para que fueran tenidos en cuenta en la elaboración del nuevo Plan de Igualdad. Uno de los aspectos a destacar, es la necesidad de formación y sensibilización en la materia, y en concreto en los contenidos del plan del personal, así como la

contratación de personal especializado y formado en la materia. En esta línea se hace indispensable dotar al plan de unos recursos económicos y normativos que favorezcan su implementación, así como unos mecanismos de evaluación. Finalmente, de cara a la ciudadanía las campañas de sensibilización y de divulgación del plan así como la creación de foros de participación de los agentes sociales facilitaría enormemente su elaboración, ejecución y evaluación.

B) Indicadores de situación de Mujeres y Hombres en Bilbao

Este estudio recoge de manera principalmente cuantitativa la realidad de mujeres y hombres en distintos ámbitos relacionados con las áreas de actuación del gobierno municipal. En este sentido, la transversalidad suscita normalmente dos tipos de preguntas entre el personal de una organización: ¿qué puedo hacer yo desde mi puesto de trabajo?, ¿cómo puedo hacerlo?. La primera pregunta es clave en el proceso en la medida en que legitima la estrategia de transversalidad en sí misma. La confirmación de la realidad palpable a través de informes técnicos que recojan la desigual situación de hombres y mujeres y los diferentes efectos de las políticas es indispensable para entender y apoyar la necesidad del *mainstreaming*.

La recogida de datos se estructuró en diez apartados o áreas de actuación: población, empleo y trabajo, educación, cultura y deporte, participación política y social, violencia contra las mujeres, servicios sociocomunitarios y módulos psicosociales, equipamientos y movilidad y la dimensión interna del Ayuntamiento. En cada uno de los apartados se recogía un análisis de la situación y una recopilación de datos en forma de tablas, de tal manera que pudiera servir de base para futuros estudios, investigaciones o reflexiones.

Los indicadores recogidos tiene una gran utilidad en cuanto cubre su principal objetivo, es decir, visualizar de manera fundamentalmente cuantitativa las diferencias entre mujeres y hombres en distintos ámbitos en el municipio de Bilbao. Sin embargo, el estudio tiene además un valor añadido de cara a las reflexiones que justifican la redacción de este artículo. En este sentido, el trabajo realizado permitió visibilizar algunos obstáculos relacionados con la práctica del *mainstreaming*:

1. *Inexistencia de Información*: La administración pública, en general, recopila y utiliza numerosa documentación en la gestión diaria,

sin embargo, la sistematización de esta información es escasa. A pesar de que el desarrollo de las nuevas tecnologías permiten facilitar tanto la fluidez como la sistematización de esta información, en muy pocos casos se está teniendo en cuenta la perspectiva de género en este sentido. En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, tal y como se pudo constatar, sólo en contadas ocasiones se tenía en cuenta en la codificación de datos el sexo de las personas, a pesar de que esta información no implica necesariamente una dificultad añadida. Incluso cuando este dato se recogía, no siempre permitía extraer conclusiones bien porque no estaban informatizados, bien porque el programa informático no permitía realizar operaciones posteriores. Más aún, con frecuencia los pocos datos segregados existentes no son utilizados en la toma de decisiones políticas y ni siquiera se valora su importancia en la gestión de los diferentes programas.

2. *Falta de coordinación entre las diferentes áreas.* La rigidez de la estructura administrativa se puso de manifiesto claramente en la redacción de este informe. A pesar de que se trataba de un informe con pretensión transversal, el hecho de haber sido encargado por un área concreta del Ayuntamiento —el Servicio de la Mujer— fomentó en algunas ocasiones el secretismo o la falta de colaboración de las otras.

3. *Falta de Liderazgo.* Todo el proceso de solicitud y recogida de información demostró una falta de reconocimiento del liderazgo del servicio encargado de dinamizar la puesta en práctica del plan de igualdad. La inexistencia de un órgano transversal o la falta de voluntad de otras instancias más centrales en la administración municipal para liderar este proceso desembocó en la falta de colaboración de muchos departamentos consultados.

C) Actitudes y Propuestas del Personal sobre la igualdad en el Ayuntamiento

Con el objetivo de incorporar las opiniones y sugerencias del personal del Ayuntamiento en el proceso y de visualizar sus actitudes y sensibilización en relación con la igualdad entre mujeres y hombres, se realizó una encuesta a las personas empleadas en el Ayuntamiento. La investigación se dirigió al análisis de la igualdad entre los sexos en la dimensión interna de la institución incluyendo las percepciones, las actitudes y el grado de sensibilización ante la igualdad por parte del personal del Ayuntamiento de Bilbao.

La primera conclusión a la vista de los resultados de la encuesta fue el bajo índice de respuesta obtenido ya que dos terceras partes de la muestra inicial rehusaron rellenar el cuestionario que les fue facilitado al efecto. Dejando a un lado la importancia estadística de este hecho, hay que destacar no solo la relación directa de esta situación con una posible falta de interés o de voluntad en relación al tema de la igualdad entre mujeres y hombres sino también las consecuencias que esto puede tener para la puesta en marcha de un proyecto ambicioso y transversal como es el Plan Municipal de Igualdad en el que la colaboración y participación del personal es un elemento imprescindible.

A pesar de las limitaciones estadísticas, los resultados de este trabajo permitieron identificar algunas de las tendencias de opinión y actitudes existentes en el personal del Ayuntamiento de Bilbao y visibilizar además algunas carencias y necesidades y recoger ideas y sugerencias concretas en relación a posibles actuaciones en relación a la igualdad. Así, se reflejaron las diferencias de percepción y actitudes respecto a la igualdad entre mujeres y hombres del personal del Ayuntamiento. En este sentido, las situaciones de discriminación denunciadas por algunas de las personas encuestadas deben entenderse como un importante punto de partida para la reflexión desde esta institución.

La necesidad de que el Ayuntamiento juegue un papel fundamental en la puesta en marcha de programas para la igualdad fue una opinión compartida por la gran mayoría de las personas encuestadas. Más aún, el personal del Ayuntamiento apostaba claramente por un proyecto transversal en el que todas las áreas municipales estuvieran implicadas. Además, se realizaron propuestas concretas de actuación por parte del personal. Cabe destacar, en este sentido, la importancia otorgada por la mayoría del personal encuestado a la necesidad de intervenir en materia de concienciación y cambio de actitudes tanto en relación a la sociedad en general como al personal municipal en particular.

En este sentido, el análisis realizado permitió extraer dos datos importantes que precisaban una intervención urgente por parte del Ayuntamiento: por un lado, la falta de información y conocimiento del personal en relación a las actividades llevadas a cabo en materia de igualdad entre mujeres y hombres; por otro lado, la necesidad de articular un plan ambicioso de sensibilización y formación del personal en esta materia. Estos dos aspectos se consideraron elementos claves y urgentes para la puesta en marcha del nuevo proceso de elaboración y puesta en marcha del II Plan de Igualdad.

En el primer caso, el desconocimiento general del personal en relación a las actividades que se han realizado en este sentido podría miti-

garse a partir de la puesta en marcha de una campaña de información y de divulgación de las actuaciones llevadas a cabo y del establecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar esta difusión de manera constante y periódica.

En el segundo caso, la sensibilización y la formación del personal en este sentido puede materializarse a través de campañas específicas y de un plan de formación ambicioso. No obstante, se constató que con frecuencia las campañas y los cursos de formación no consiguen los efectos esperados. En el caso de los cursos, a menudo se enfrentan además a un problema de falta de interés y de motivación que repercute en porcentajes bajos de inscripción y asistencia. En este sentido resulta cada vez más necesario el diseño de métodos alternativos para la difusión de la igualdad entre los sexos entre el personal de las administraciones públicas. Así, una parte importante del personal señalaba la conveniencia de trabajar en pequeños grupos intradepartamentales a modo de foros de discusión o de debate que permitan a largo plazo un desarrollo más efectivo de la filosofía de la transversalidad.

3. El II Plan para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Bilbao

La elaboración del II Plan para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Bilbao fue el resultado de todo el proceso anterior. Las conclusiones y sugerencias recogidas de todas las investigaciones anteriores culminaron en un documento borrador del plan que fue consensuado con los agentes sociales interesados y el Ayuntamiento de Bilbao. A pesar de que las investigaciones anteriores habían recogido ya las sugerencias de agentes sociales, en el momento de la elaboración del borrador del plan se consultó de nuevo a una muestra de agentes políticos y sociales sobre las acciones que debían ser incluidas en el plan. Más aún, una vez elaborado el documento borrador este fue enviado a todos los agentes político-sociales que lo habían solicitado en el momento de la encuesta. Además, se realizaron dos grupos de discusión con organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas y una sesión informativa con los grupos políticos municipales para la discusión del borrador.

La ciudadanía también estuvo presente en la elaboración del II Plan. Además de las opiniones recogidas a través de una encuesta en la fase de diagnóstico, la ciudadanía fue consultada a través de unas tarjetas informativas en las que se les invitaba a formar parte del proceso realizando sugerencias concretas. Estas tarjetas se distribuyeron a través de los cen-

tros cívicos y de otras oficinas municipales. En el mismo sentido, se incorporó un buzón de sugerencias en la página web del Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta las conclusiones extraídas de la diferentes fases de la investigación el Plan se estructuró en cuatro fases consecutivas de actuación. En primer lugar, la *Fase de Sensibilización, Concienciación y Formación* que se desarrollaría de forma prioritaria durante el año 2003 y que incluye acciones en este sentido dirigidas tanto hacia la ciudadanía como hacia el personal del Ayuntamiento. En segundo lugar, la *Fase de Coordinación, Transversalidad y Empoderamiento* con acciones de tipo interno como la creación de una estructura interdepartamental o la puesta en marcha de actuaciones transversales y acciones dirigidas a fomentar la participación social de la ciudadanía con acciones concretas como la creación del Consejo de Igualdad. La tercera y última fase (*Fase de Intervención Estratégica y de Intervención Avanzada*) prevé la intervención en áreas concretas de actuación municipal. Estas dos últimas fases se estructuran en concreto en las siguientes áreas: Empleo; Educación, Cultura y Deporte; Violencia contra las Mujeres; Situaciones de Exclusión Social; Urbanismo, Transporte Público, Vivienda y Medio Ambiente; Salud y Sexualidad; y Cooperación al Desarrollo.

El documento incluye una relación de áreas implicadas en la realización de cada una de estas actividades y un anexo en el que se recogía una propuesta preliminar de indicadores de evaluación para garantizar un proceso de mejora y evaluación continua y paralelo a la implementación del plan.

Obstáculos para la integración de la perspectiva de género

La puesta en marcha de un proceso de inclusión de la perspectiva de género en el Ayuntamiento de Bilbao en la fase previa de investigación y diagnóstico permitió visibilizar algunos de los obstáculos principales que tienden a ser característicos en procesos similares. Tal y como se ha ido apuntando en la descripción de las diferentes fases, los principales obstáculos se concentran principalmente en lo relativo a las personas, las estructuras y los recursos materiales.

1. Las Personas

La importancia de la dimensión humana en la puesta en marcha de programas públicos ha sido puesta de manifiesto en numerosas investi-

gaciones en relación al análisis de políticas públicas. En el caso concreto de la inclusión de la perspectiva de género y la filosofía de la transversalidad en las instituciones las personas se convierten en un elemento imprescindible para el éxito del proceso. La implicación y participación del personal en el proyecto de intervención diseñado fue un elemento clave para la puesta en marcha de un proceso consensuado y exitoso. Se identificaron en este contexto obstáculos en relación a la disposición y a la formación y capacitación del personal del consistorio.

La disposición y la voluntad del personal para participar en un proceso de integración de la perspectiva de género es un elemento básico para la buena marcha del proyecto. La dificultad de medir pero también de prever la existencia de voluntad por parte del personal de una administración ha tenido consecuencias negativas en procesos de intervención similares que requerían la implicación de este colectivo. La hipótesis de partida es que si durante la fase de elaboración el personal de las administraciones públicas se muestra reacio a colaborar (facilitando datos, aportando sugerencias, etc) difícilmente jugará un papel activo en la fase de implementación y puesta en práctica de medidas concretas que requiere una mayor implicación. Así, en el proyecto de intervención en el Ayuntamiento de Bilbao, el equipo de investigación precisó de la participación del personal en varias de las fases de investigación. La colaboración recibida fue baja en todos los casos tanto en relación a la respuesta a cuestionarios enviados como en la facilitación de datos solicitados.

Por otro lado, a pesar de la importancia de la voluntad y disposición del personal en la puesta en marcha de un proceso de integración de la perspectiva de género en la administración pública, no es este un elemento suficiente que garantice por si solo el éxito del proyecto. La formación y la capacitación de las personas para la incorporación de la transversalidad a su trabajo diario es también un elemento indispensable. Las actuaciones en materia de formación del personal en otros contextos han demostrado grandes avances en materia de sensibilización y de capacidad técnica para afrontar los retos de la transversalidad desde el puesto de trabajo en la administración pública.

En este sentido, una de las conclusiones y propuestas recogidas durante el proceso de investigación fue precisamente la necesidad de establecer un plan de formación ambicioso que incluyera la perspectiva de género. Esta necesidad de formación se plasmó en propuestas concretas en la primera fase de actuación del plan y se materializó en la práctica en una propuesta específica desde el Servicio de la Mujer al Área de Recursos Humanos para el año 2003.

A pesar de la importancia de incidir en estos aspectos para todo el personal de una administración, la inclusión de la perspectiva transversal ha tendido a ser más exitosa en aquellas administraciones en las que se contaba con recursos humanos especializados en la materia. Por tanto, es necesario la incorporación de personal especialista y formada en la materia (*Agentes de Igualdad o transversalistas*) que puedan dinamizar y en cierto sentido liderar el proceso.

En el caso concreto del Ayuntamiento de Bilbao no existía ninguna persona que realizara propiamente la función de agente de igualdad aunque el proceso de creación de la plaza ya había sido iniciado al finalizar el proyecto de intervención. La inexistencia de esta figura supuso también en cierto sentido un obstáculo para el desarrollo de la investigación, ya que la coordinación y el desarrollo del proceso corrió a cargo principalmente de la jefatura del servicio, con la consiguiente acumulación de funciones.

2. *Las Estructuras*

Los procesos de integración de la perspectiva de género en el ámbito concreto de la administración pública encuentran a menudo un obstáculo importante en la propia administración y su configuración estructural. La organización y el funcionamiento estandarizado en este contexto contrasta con la propia filosofía de la transversalidad. Los obstáculos concretos en este sentido se refieren principalmente a las limitaciones normativas o procedimentales, a su organización en departamentos estancos y a la propia estructura de poder.

La regulación de los procedimientos y las funciones asignadas a cada puesto dificultan la intervención para la integración de la perspectiva de género en la actuación de la administración. Una nueva perspectiva supone siempre un cambio en las funciones asignadas al personal y en los procedimientos establecidos implicando con frecuencia adaptaciones de la normativa que chocan con la cultura procedimental de la administración pública.

Este obstáculo se visualizó de manera clara en el proceso de intervención diseñado. Así, la inflexibilidad del procedimiento administrativo a menudo ralentizó e incluso paralizó el proceso investigador en aspectos relacionados con el acceso a bases de datos, la asunción de nuevas funciones por el personal o la necesidad de la conformidad política o sindical para algunos pasos.

La transversalidad es también una práctica antagónica a la cultura organizacional de la administración pública caracterizada por la especialización, la departamentalización, el reparto de tareas e incluso la ausencia de flujos de información entre áreas de intervención. En general, las administraciones se componen de departamentos estancos que tienen bien limitadas sus áreas y competencias de intervención y que difícilmente permiten la creación de redes horizontales de trabajo.

Las consecuencias de esta departamentalización en el caso del Ayuntamiento de Bilbao pudieron comprobarse en casi todas las fases del proceso. Desde el primer momento se constató una falta de fluidez de información y de colaboración entre los distintos departamentos, aspecto que impidió al equipo de investigación acercarse a muchos de ellos. El papel del Servicio de la Mujer merece una mención específica en este apartado. El proceso de investigación demostró en varias ocasiones sus dificultades para la imposición o solicitud de colaboración a otros departamentos y en general la falta de reconocimiento de su papel desde otros ámbitos del Ayuntamiento. En este sentido, la elaboración y sobre todo la puesta en marcha de un nuevo Plan de Igualdad debería otorgarle funciones reales de órgano impulsor por lo que su papel debería cambiar para adaptarse a este nuevo marco de transversalidad.

La especialización y la departamentalización se desarrollan en un contexto organizativo que mantiene una estructura jerárquica y de espacios de poder determinados. Las diferentes áreas y servicios desde sus jefaturas deciden sobre la planificación y organización de sus programas por lo que con frecuencia las propuestas realizadas desde otras instancias pueden tomarse como intromisiones al propio trabajo. La transversalidad, por el contrario, implica colaboración y puesta en marcha de acciones consensuadas por encima de las estructuras de poder.

El Ayuntamiento de Bilbao no es ajeno a esta tendencia común a todas las administraciones públicas. Así, en el proyecto de intervención llevado a cabo en este consistorio, estas estructuras de poder se visibilizaron en numerosas ocasiones. En este sentido, las peticiones de información y colaboración que se realizaban desde la universidad para la realización de documentos de trabajo encargados y financiados por el Ayuntamiento recibían la consideración de consultas externas o intromisiones a pesar de tratarse de un proyecto de intervención global que implicaba a toda la estructura y dinámica municipal.

Finalmente, un factor importante en relación a las limitaciones de la administración pública en este sentido es el tiempo. El proceso de integración de la perspectiva de género es un proceso lento con efectos a

largo plazo que se adapta con dificultad a las limitaciones temporales que con frecuencia existen en la ámbito público. Los límites de tiempo impuestos por la dinámica de la administración (vacaciones, presupuestos anuales...) tienden a no coincidir con los plazos temporales que impone la política (legislaturas cuatrianuales) pudiendo tener consecuencias determinantes para la implementación de programas públicos. La existencia de legislaturas cuatrianuales suele limitar en gran medida este tipo de procesos que tienden a diseñarse no con criterios estratégicos de planificación sino principalmente en función de la agenda política. Estos plazos temporales obligan con frecuencia a la reorganización de las propuestas y a la adaptación de estas aun poniendo en riesgo la implementación efectiva.

En este sentido, el desarrollo del proyecto de intervención en el Ayuntamiento de Bilbao tuvo desde el principio un límite temporal. A pesar de la flexibilidad que caracterizó la entrega del resto de los informes, el Plan de Igualdad debía estar finalizado con anterioridad al fin de legislatura y la celebración de nuevas elecciones. En el mismo sentido, la propia propuesta de actuación había de estructurarse en cuatro años atendiendo a criterios políticos y no puramente administrativos.

3. *Los Recursos Materiales*

Las investigaciones realizadas en otros contextos ponen de manifiesto la importancia de la existencia de recursos para la puesta en práctica de la transversalidad en la administración pública. Sin embargo, en numerosas ocasiones las administraciones acometen este tipo de proyectos con recursos insuficientes o limitados en el tiempo que no permiten continuidad ni actuaciones desde la globalidad.

Una iniciativa tan ambiciosa como la transversalidad debe ir necesariamente respaldada con importantes recursos económicos. Sin embargo, con frecuencia la aprobación de planes de igualdad, instrumento transversal por excelencia, se produce en la mayoría de las administraciones públicas sin dotación presupuestaria quedando a disposición de la voluntad de las personas gestoras.

En el caso concreto de las administraciones locales, los recursos dedicados a la igualdad entre los sexos provienen en gran parte de transferencias realizadas desde instituciones supramunicipales en forma de subvenciones intergubernamentales. Con frecuencia se trata de subvenciones condicionadas que incluyen ciertas instrucciones concretas para

la aplicación que repercuten directamente en las condiciones de puesta en práctica creando en algunos casos situaciones de dependencia.

El proceso de intervención en el Ayuntamiento de Bilbao corrobora en todos los sentidos este aspecto. El nuevo Plan de Igualdad nació sin dotación presupuestaria propia ni compromisos de futuras reformulaciones presupuestarias desde las distintas áreas municipales. Más aún, la puesta en marcha del proceso de intervención contó con ayuda financiera a través de una subvención intergubernamental que limitó en cierto sentido algunos aspectos temporales de la investigación. De nuevo hay que destacar el esfuerzo económico realizado por la institución y en concreto el Servicio de la Mujer para la financiación del proceso de intervención y de la realización de los estudios conducentes a la elaboración del Plan.

Conclusiones

El proyecto de intervención en el Ayuntamiento de Bilbao es interesante desde el punto de vista analítico porque ha permitido visualizar y contextualizar los obstáculos más comunes en los procesos de integración de la perspectiva de género en otras administraciones públicas. Las conclusiones que pueden extraerse de este estudio no se refieren de manera exclusiva a este consistorio y pueden encontrarse en experiencias similares llevadas a cabo en otras administraciones municipales e incluso supramunicipales. La experiencia de intervención del equipo investigador en realidades administrativas diferentes ha constatado que se puede hablar de obstáculos y tendencias comunes en los procesos de integración de la perspectiva de género en el ámbito público.

A lo largo del artículo se destaca la existencia de una serie de obstáculos que suelen encontrar estos procesos de intervención en la propia administración. Escapan, por lo tanto, al objeto de este estudio otro tipo de dificultades que la integración de la perspectiva de género pueda encontrar en relación a otros actores importantes para su desarrollo como los agentes sociales, los grupos políticos o la propia ciudadanía. Los obstáculos señalados se refieren principalmente al personal de la administración y su necesaria implicación en el proceso, a las limitaciones estructurales y de procedimiento de la administración y a la existencia o frecuentemente inexistencia de recursos de tipo económico, personal especializado o incluso tiempo.

La definición y análisis de estos obstáculos ha permitido intuir algunas conclusiones referidas a las propuestas de actuación que serían dese-

ables en un proceso de integración de la perspectiva de género. En general se trata de propuestas que han sido ensayadas con éxito en administraciones en distintos contextos por lo que su aplicabilidad y extrapolabilidad las convierten en condiciones necesarias para la puesta en marcha de procesos de transversalidad. No hay que olvidar en todo caso que la existencia de condiciones o propuestas comunes no debe obviar la necesidad de procesos individualizados de intervención que se adapten a las necesidades concretas de cada administración.

Por lo que respecta a la implicación del personal, numerosas experiencias han demostrado la importancia de campañas de sensibilización y procesos de formación en relación a la perspectiva de género. A pesar de que se considera necesaria la existencia de mecanismos normativos que exijan cierta obligatoriedad en procedimientos concretos (uso de lenguaje, segregación de datos por sexo, etc), las investigaciones aplicadas han demostrado la importancia de procesos de intervención basados en estrategias de convencimiento y de consenso.

Como ha quedado también manifiesto a lo largo de este ensayo, la formación y sensibilización del personal en general debe necesariamente complementarse con la contratación de personal especializado en la materia (*agentes de igualdad*) que posibilite la aplicación de la transversalidad en todos los procesos de la administración pública. Las intervenciones en este sentido exigen un grado de implicación y una continuación en el tiempo que sólo puede liderarse con personal de estas características. Numerosas investigaciones han demostrado que sólo a partir de la existencia de esta figura se puede hablar de una política coherente y continuada en materia de igualdad.

Las limitaciones detalladas en relación al funcionamiento y la realidad de la administración pública permiten concluir la necesidad de establecer mecanismos de colaboración y redes horizontales de trabajo para la puesta en práctica de proyectos transversales. En este sentido, existen experiencias exitosas basadas en la creación de órganos de carácter interdepartamental que han permitido superar algunos de estos límites inherentes a la compartimentalización de la administración pública.

Finalmente, es importante destacar como elemento indispensable en este tipo de procesos la necesidad de voluntad política para implantarlos. El liderazgo que pueden ejercer los cargos políticos incluyendo la perspectiva de género en sus discursos e incluso en sus gestos puede ser un elemento impulsor en estos procesos. Es evidente además que desde la voluntad política pueden superarse muchos de los obstáculos señalados a partir de decisiones que impliquen por ejemplo una mayor dota-

ción de recursos materiales, personal especializado o la creación de comisiones interdepartamentales.

Bibliografía

- AGUILAR, L.F. (1993): *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA MUJER (1998): *Aplicación del Mainstreaming en el ámbito local: Proyecto CERES*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- ELIZONDO, A. y E. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ (1995): «Presencia de Mujeres y Política para la Igualdad entre los Sexos: el caso de las Instituciones Políticas Vascas. (1980-1994)», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89, pp. 345-368.
- ELIZONDO, A.; LEKUONA, A.; MARTÍNEZ, E.; NOVO, A. (2001): *Manual de Recomendaciones para incorporar la perspectiva de género en la actividad de la Diputación Foral de Bizkaia*. <http://www.bizkaia.net>.
- EMAKUNDE. *Manual para la integración de la perspectiva de género en el desarrollo local y regional*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1999): *Mainstreaming de Género: marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas»*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- JONES, Ch.O. (1984): *An introduction to the study of Public Policy*, Belmont, Brooks/Cole.
- LINDBLOM, C. E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, MAP.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. y ELIZONDO, A. (1997): «Women in Politics: are they really concerned about equality?», *European Journal of Women Studies*, Vol. 4, n.º 4, pp. 451-472.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. (1997): «Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español. (1975-1997)», en URIARTE, E. y A. ELIZONDO. *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel, pp. 211-232.
- MARTÍNEZ, E. (1998): «Construyendo la agenda: reflexiones en torno a la formación de políticas para la igualdad entre los sexos», *Inguruak*, 22: 149-162.
- MENY, I. y THOENIG, J-C. (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.
- TAMAYO, M. (1997): «El análisis de las políticas públicas», BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (1997): *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel.

La figura profesional de «agente de igualdad»: análisis de género y propuestas de adecuación

Por
Pilar Sanz de Pablo

Introducción

Fruto del imperativo institucional, hace escasos 20 años se ha definido una nueva figura profesional, que viene desempeñando su trabajo de promoción de la igualdad para las mujeres principalmente en instituciones públicas, aunque también, en menor medida, en sindicatos y entidades privadas. Se trata de la figura profesional de Asesora / Agente de Igualdad.

La creación de esta figura profesional conlleva un enorme significado, ya que implica el reconocimiento de una necesidad de cambio de las estructuras sociales. Asimismo, el objetivo hacia el que se dirige su actuación profesional: la igualdad en el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres y de los hombres, forma parte de una NUEVA ÉTICA HUMANA, que apuesta por la globalización de los Derechos Humanos y el desarrollo sostenible.

El inicio de esta andadura profesional es exageradamente reciente y ello hace que nos falte perspectiva para analizar cómo se está desarrollando. Sin embargo, la experiencia compartida en este desempeño profesional nos permite afirmar que esta figura profesional se enfrenta a dos enormes *gigantes*:

1. Por un lado, las agentes/ asesoras para la igualdad han sido socializadas en esta organización patriarcal, al igual que quienes les contratan, tropezando continuamente con muros invisibles sustentados por los mandatos sociales inconscientes.

2. Por otro lado, el desarrollo económico internacional, apoyado en el desarrollo tecnológico, ha modificado las reglas de juego a nivel global del planeta, desplazando las prioridades de desarrollo humano a prioridades de desarrollo económico.

Precisamente porque no es fácil de comprender la construcción de la estructura social a deconstruir, ante la dimensión de esos dos *gigantes*, la precaria definición de la profesión de Asesora / Agente de Igualdad confiere a quien la desempeña la incertidumbre que correspondería a un *funambulista*, ya que, con frecuencia, percibe desde su posición que el abismo se le abre a cada lado y que su misión es una invisible e infinita trayectoria a recorrer, que, como un cable de acero suspendido en el vacío, se tambalea bajo sus pies.

Todo ello pone en evidencia la urgente necesidad de definir y mantener actualizado el bagaje técnico y científico, y de sistematizar y operativizar los soportes metodológicos y organizativos requeridos para este desempeño profesional. De otro modo, seguirá vigente la falsa creencia de que la igualdad se alcanzará por sí sola con el paso del tiempo o de que aprobar un Plan para la Igualdad o contratar una Agente de Igualdad constituye una *fórmula mágica* capaz, por sí sola, de transformar la estructura jerárquica patriarcal en una organización social igualitaria.

Sin embargo, el objetivo de sistematizar y operativizar los soportes metodológicos y organizativos requeridos para el desempeño de las funciones atribuidas a las Técnicas Asesoras para la Igualdad será abordado en un trabajo posterior.

El objetivo del presente trabajo es, por un lado, dar a conocer la definición (hasta la fecha precaria) y desarrollo de esta nueva figura profesional para el impulso de la Igualdad de mujeres y hombres, tratando de inventariar la escasa producción documental existente y, por otro lado, analizar, desde una perspectiva de género, la posición desde la que estas profesionales deben abordar la misión de la transformación social, lo que nos permitirá poner en evidencia que la contratación de Agentes de Igualdad no aporta nada al avance hacia la igualdad en tanto no se *desenmascare* la paradoja que atrapa a este desempeño profesional.

Para finalizar esta presentación, es necesario añadir que el presente trabajo se basa en la propia experiencia profesional, y es fruto de la reflexión y el análisis y, en mucha menor medida, de la revisión documental.

Origen y evolución de la figura profesional

1. La primera definición profesional. CEDEFOP, 1985

La revisión documental sobre la figura de AGENTE DE IGUALDAD nos sitúa la primera definición profesional¹ en el año 1985 en un Seminario organizado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) desarrollado en Berlín sobre el perfil profesional y las necesidades de formación de las/los Asesores o Agentes para la Igualdad en los países que entonces constituían la Comunidad Europea.

El *contenido* profesional no ha variado sustancialmente respecto a la definición realizada por el CEDEFOP, que estructuraba la actividad en torno a tres ideas:

a) **PROMOCIÓN:** refiriéndose al impulso que la agente debe transmitir a los diversos interlocutores para que sus decisiones y acciones beneficien más al empleo de las mujeres.

b) **PUESTA EN MARCHA:** el efecto multiplicador que se pretende conseguir con la creación de la figura de Agente de Igualdad se logrará en la medida que esté apoyada por una red de personas que se encuentren en servicio —y, a ser posible, a sus órdenes— pues el cargo no suele definirse como un puesto específico.

c) **CREACIÓN DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN:** supone que la agente debe hallarse en condiciones de conocer cuál es la situación real en el momento de asumir su función o, en otros, casos, los útiles que le ayuden a evaluar los resultados obtenidos tras haber aplicado una política correcta.

El *bagaje profesional* ideal para el puesto se resumió en cuatro puntos:

- Posición jerárquica importante en el seno de un equipo de dirección, que le permitirá orientar en cuanto a la igualdad de oportunidades al más alto nivel, con un apoyo que garantice su eficacia.
- Conviene que paralelamente desempeñe otra función identificada dentro de la estructura de su grupo de trabajo.
- Pareció ventajoso que su puesto sea rotatorio.

¹ *Trabajo en Femenino n.º 5, 1991, Monografía «Agentes para la Igualdad de Oportunidades»* Instituto de la Mujer. Madrid.

- Disponga de medios financieros para llevar a la práctica sus iniciativas en el campo de la acción positiva, es decir, que cuente con recursos necesarios para tomar decisiones inmediatas cuando su situación lo aconseje.

En cuanto a las *cualidades* de la candidata ideal para el puesto, se señalaron:

- Poseer cualificación probada en un campo de actividad diferente al de la igualdad de oportunidades y un prestigio profesional en su campo de trabajo concreto.
- Habilidades de comunicación, como elemento facilitador del trabajo en equipo.
- Poseer una gran convicción del significado de su función.
- Capacidad para concretar, resultante de su aptitud para el análisis y la creatividad.

La *formación* de la Agente de Igualdad tendría, de este modo, carácter complementario respecto a una probada formación preexistente, y se referiría a:

- Conocimientos jurídicos, económicos, sociológicos, gestión y, especialmente, el estudio del feminismo, redacción de proyectos de acción positiva y técnicas de evaluación.
- Habilidades de comunicación: comunicación oral y escrita, métodos de trabajo en equipo, habilidad para negociar, presentaciones públicas, animación de grupos y técnicas para el incremento de la creatividad.

2. *Reconocimiento profesional en los Estados de la Unión Europea*

El trabajo desarrollado por el CEDEFOP para definir la figura profesional de Agente o Asesor/a para la Igualdad fue, como se ha visto, amplio y minucioso. Hay que subrayar, sin embargo, que su desarrollo ha variado enormemente en el espectro de la Unión Europea e incluso en el contexto de las diferentes Comunidades Autónomas, en el caso del Estado Español.

Diversos estados de Europa han ido recogiendo en sus legislaciones la necesidad de esta figura profesional. Sin embargo, conocemos sólo algunas pinceladas sobre cuál ha sido el desarrollo de la figura profe-

sional de Asesoras / Agentes para la Igualdad en los distintos estados de la Unión Europea, pinceladas que he tratado de recoger a continuación.

— En *Francia* el reconocimiento oficial de la figura de Agente de Igualdad de Oportunidades se produjo en 1984, donde existen OFICINAS Departamentales de Igualdad de Oportunidades².

— En *Italia* aparece definida genéricamente la figura de Asesor/a para la Igualdad recogida en la Ley 863 en 1984, para asesorar en los planes de igualdad que las administraciones estatal, regionales, provinciales y locales deben aprobar desde 1992 y como segunda instancia de conciliación en las demandas para colaborar en la conciliación de las demandas por discriminación en razón de sexo³.

— En *Bélgica* la profesión de AIOM existe desde 1977, bajo la autorización de la Oficina Nacional de Empleo. El Decreto 27-2-90 obliga a todas las administraciones públicas a adoptar planes de igualdad de oportunidades para las mujeres⁴.

— *Dinamarca* aprobó en 1978 la Ley de Igualdad en el Empleo y en 1981 se contrataron Asesores/as de Igualdad en las Oficinas Regionales de Empleo, realizando tareas de análisis y supervisión, formación y apoyo a personas desempleadas y asesoramiento a empresas⁵.

Reino Unido: la búsqueda documental sobre este desempeño profesional nos ha proporcionado información sobre el desarrollo no profesional de esta figura en el contexto de las Universidades Británicas, como figura electa entre estudiantes para su participación en los consejos rectores.

— *Alemania* promulgó su primera Ley de Igualdad en el año 1957, con la finalidad de introducir cambios en el Código Civil en cumplimiento de la igualdad de derechos y deberes para hombres y mujeres recogida en la Constitución alemana de 1949. En el año 1994 promulgó una segunda Ley para la igualdad de derechos titulada «Ley para la realización de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres» Esta Ley regulariza la figura de la representante o encargada de las mujeres (*Frauenbeauftragten*) que equivale a las aquí denominadas Agentes de Igualdad.

² En «*Agentes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Perfil de la Profesión y Módulo de Formación Permanente*» Proyecto Red Now 64. Fundación Dolores Ibárruri. Madrid, 1993.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

«Esta figura en Alemania es obligatoria por ley en todos los servicios de la Administración Pública. Sus funciones están totalmente determinadas, así como la preparación que debe tener la persona que desempeñe esa función. Quien ocupa este puesto, al modo de nuestros representantes sindicales, tiene un tiempo de dedicación especial incluido dentro de su horario de trabajo. La persona designada para esta función es elegida, recibe formación y está presente en todas las decisiones que afectan a la plantilla, incluidas la contratación y los ascensos, integrándose en la Junta de Personal. En todas estas decisiones vela para que se cumpla con esta ley federal.

(...) En cada departamento de la Administración pública alemana con una media de por lo menos 200 personas empleadas debe haber una Agente de Igualdad. Esta es votada por las propias mujeres y gana quien obtenga la mayoría de votos. Incluso en un departamento con diez mujeres trabajadoras se puede disponer de una Agente de igualdad, si se pide expresamente.

(...) En aquellos servicios que no dispongan de este puesto debe haber una persona de confianza intermedia para los asuntos relacionados con las trabajadoras, que asuma las competencias propias de esa figura. La duración del nombramiento es de tres años y puede ser renovada o también acortada. Para su renovación se debe proceder a una nueva elección. A su vez, existe una coordinación entre todas las Agentes de Igualdad. La coordinación corresponde a quien ocupe ese puesto en la Administración Federal en la función jerárquica más alta dentro de la escala de funcionarios.

(...) El Plan de promoción de las mujeres debe ser llevado a cabo con un calendario y metas escalonadas. La Ley exige hacer estudios estadísticos periódicos sobre el empleo de las mujeres comparándolo con el de los hombres, desglosando en número de solicitudes, obtención de plazas, ascensos profesionales, y posterior formación profesional, en el sentido de reciclaje y puesta al día en los respectivos sectores y departamentos. En la práctica, estas estadísticas se han ido haciendo puntualmente y son publicadas por el gobierno, con una periodicidad anual.»⁶

• *Portugal*: La Comisión para la Igualdad y para los derechos de las Mujeres de Portugal ha presentado recientemente⁷ un estudio sobre

⁶ ELOSEGUI, M. «*La agente de igualdad en la legislación alemana*» información presentada al Seminario «La igualdad de oportunidades y la igualdad de género: una relación a debate» Oñati, 15-16 de mayo de 2003.

⁷ I Congreso Nacional de Agentes de Igualdad, Pontevedra 15 y 16 de octubre 2004.

Agentes de Igualdad en Portugal⁸, en el que se hace referencia a una muestra de 22 profesionales, que responden a 4 categorías:

- a) Personas técnicas de Ayuntamientos que actúan en el ámbito de la igualdad.
- b) Personas técnicas de los Organismos Nacionales para la Igualdad.
- c) Agentes que en su actividad regular incluyen la perspectiva de género.
- d) Agentes que permiten que la Igualdad sea integrada en el trabajo de una entidad.

Por otro lado, en lo que respecta a la *formación de Agentes de Igualdad*, ésta ha tenido su calado en las directivas europeas, concretándose en la *Recomendación de la Comisión Europea de 24 de noviembre de 1987* (87/567/CEE) y la *Decisión del Consejo de Europa, del 5 de diciembre de 1995*, sobre la necesidad de formar Agentes de Igualdad.

Tras esta primera recomendación, se desarrollaron en Europa algunas experiencias piloto: Italia, Gran Bretaña... También España asumió la recomendación y el Instituto de la Mujer hizo una primera experiencia piloto de formación de Agentes de Igualdad en el año 1987.

Entre tales experiencias de formación e impulso de la figura profesional de Agente de Igualdad, hay que señalar el *Proyecto NOW 64*⁹, que contó con la participación de diversos países, y se centró en el diseño de la formación y formación permanente, así como el intercambio de experiencias a nivel europeo. Hay que destacar el trabajo desarrollado por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, el Instituto Andaluz de la Mujer y por la Fundación Dolores Ibárruri en el marco del citado proyecto, que ha aportado concreciones en la definición y reconocimiento profesional.

3. Reconocimiento de la profesión en el Estado español

En el año 1991 el Instituto de la Mujer centró la reunión anual de coordinación con los organismos de igualdad de las comunidades autó-

⁸ «Perfiles de Competencias de las/los Agentes para la Igualdad» en el Marco del proyecto Equal desarrollado por Portugal «Formar para la Igualdad» Próxima publicación.

⁹ Se puede encontrar una breve descripción de este proyecto en *Mujeres en acción* n.º 0, de setiembre de 1992, publicado por la Fundación Dolores Ibárruri.

nomas en el tema de la «intervención de Agentes de Igualdad en lo local». En esa fecha, el Instituto de la Mujer ya había publicado una «*Guía didáctica: Asesoras para la Igualdad*» donde encontramos las primeras definiciones de la profesión y un destino para las personas formadas: trabajarán en Ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes, en equipos ya funcionando y más específicamente en las áreas de formación y empleo. En ese momento, las Comunidades Autónomas de Madrid y Andalucía eran pioneras en la formación y contratación de Agentes de Igualdad. Madrid había contado el año anterior con 92 Agentes de Igualdad contratadas en Ayuntamientos pequeños, algunas de ellas integrándose en equipos de 2 ó 3 profesionales y con contratos de 5 meses de duración. Tanto la formación como las contrataciones habían sido dirigidas a mujeres diplomadas y licenciadas, por un lado, y a mujeres sin titulación, por otro, valorando en este último caso un currículo no académico relacionado con el feminismo y la promoción de las mujeres.

Fruto del trabajo realizado por la Red del Proyecto NOW 64, el INEM recoge esta figura profesional en la *Clasificación Nacional de Ocupaciones* en el año 1994¹⁰. Con una ambiciosa y detallada descripción de funciones, se establecen dos profesiones complementarias: Agente de Igualdad y Promotora de I.O, diferenciando con esta doble definición a quienes habían aportado o no una titulación universitaria.

La ficha profesiográfica¹¹ describe la naturaleza de la ocupación de AGENTE DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES:

«La/el A.I.O.M. coordina, anima e implementa planes de acción positiva referidos a la igualdad de oportunidades en los terrenos de la educación, la formación profesional y el empleo, la cultura, el ocio, el bienestar; y, en general, en todas las formas de participación ciudadana, incluida la representación en cargos públicos»

¹⁰ Real Decreto 917/1994 de 6 de mayo, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Ocupaciones 1994. BOE n.º 126 de 27 de mayo de 1994.

¹¹ En «Agentes de igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Perfil de la Profesión y Módulo de Formación Permanente» *Proyecto Red Now 64*. Fundación Dolores Ibárruri. Madrid, 1993.

¹² «Materiales para la negociación de convenios colectivos» en www.ccoo.es/sindicato/mujer.html.

Por otra parte, este reconocimiento de la profesión también proviene de las organizaciones sindicales CCOO¹² y UGT¹³, que proponen incorporar Asesoras o Agentes de Igualdad en todas las mesas de negociación colectiva, así como de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), que las considera una pieza clave para el desarrollo local.

Este reconocimiento se ha visto progresivamente materializado en una amplia oferta de formación, inicialmente por las diversas comunidades autónomas, y posteriormente, impulsada por algunas de las prestigiosas profesoras presentes en este seminario, por las Universidades¹⁴.

4. *El impulso de esta figura profesional en diversas Comunidades Autónomas*

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha protagonizado un avance importante en la difusión de esta figura profesional a través de la contratación por parte de gran número de administraciones locales. Si bien resulta difícil de concretar el número exacto de contrataciones en este momento, debido a la eventualidad, se estima entre 35 y 40 el número de contratos simultáneos en este momento por Ayuntamientos y Diputaciones en esta Comunidad Autónoma. A ello ha contribuido fundamentalmente la inclusión de esta figura profesional en el Programa de promoción de empleo «INEM- Corporaciones Locales».

En contraste con el número de contrataciones efímeras a través del Programa INEM-Corporaciones Locales, los puestos de Agente de Igualdad fijos creados, aun con diferentes denominaciones, en nuestra Administración escasamente alcanzan el número de 10¹⁵. Hay que señalar, sin embargo, que es un proceso paulatinamente creciente en el tiempo, ya que ya en el año 1991 la Diputación de Álava contrató la primera Asesora para la Igualdad fija en nuestra Comunidad y ya existía en Ermua con carácter interino la Técnica de la Mujer, puesto que al consolidarse pasó a denominarse Técnica Asesora para la Igualdad.

¹³ «Asesoras para la Igualdad», Confederación Sindical UGT, 1992.

¹⁴ Actualmente las Universidades del País Vasco, Santiago de Compostela, Valladolid, Barcelona, Zaragoza, Valencia, Castellón, Complutense de Madrid, Pública de Navarra, Granada y UNED ofrecen títulos de master y de postgrado en relación al tema que nos ocupa, si bien el número de créditos y horas, así como de contenidos es absolutamente dispar.

¹⁵ Ayuntamientos de Ermua, Arrasate, Basauri, Vitoria, Hernani, Ondárroa, Berriz, Baracaldo, Bilbao y Diputación Foral de Álava.

Sin embargo, el despliegue y reconocimiento que la figura profesional de Agente de Igualdad ha tenido y tiene en el País Vasco no tiene, lamentablemente, competencia en otras Comunidades Autónomas. Hay que reconocer el enorme esfuerzo desplegado por Emakunde, organismo público responsable del impulso de la igualdad entre mujeres y hombres y, en algunos casos, el interés de ayuntamientos y diputaciones, en general, y el de personas políticas en particular. Este despliegue es el que nos está permitiendo realizar un análisis de las condiciones de trabajo que, como veremos más adelante, desde un análisis de género no resulta ser tan halagüeño como el número de contrataciones puede hacernos creer en un principio.

Es interesante señalar que durante en los últimos meses transcurridos entre la celebración de este seminario y la revisión de esta comunicación para su publicación, se han desarrollado una serie de actuaciones en el ámbito del estado español, muy significativas en cuanto a la difusión y la definición de esta figura profesional y que describiré a continuación:

- Celebración del I Congreso Nacional de Agentes de Igualdad¹⁶ que ha permitido el encuentro y difusión, entre otras, de las siguientes experiencias:
- Creación de Asociaciones Profesionales de Agentes de Igualdad en las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Valencia, Baleares y Castilla la Mancha y en proceso de constitución en Navarra, Madrid, Castilla-León y Andalucía.
- Recientes experiencias piloto de formación e inserción profesional de Agentes de Igualdad en comarcas rurales de Granada, Jaén, Toledo, Avila, Pontevedra... desarrolladas como proyectos del Eje 4 de la Iniciativa Equal e impulsadas por distintas agrupaciones de desarrollo rural.
- Estudio sobre la figura Agentes de Igualdad realizado por APAIOGA, la Asociación Profesional de Agentes de Igualdad de Oportunidades de Galicia¹⁷ en el marco del proyecto Equal «Profesionales para la Igualdad»
- Estudio sobre la Agentes de Igualdad realizado por el Instituto de la Mujer¹⁸ en el marco del proyecto Equal «PROMOCIONA».

¹⁶ I Congreso Nacional de Agentes de Igualdad, Pontevedra 15 y 16 de octubre 2004, organizado por la Agrupación de desarrollo rural de las comarcal Ulla-Umia. Próxima publicación. Puede consultarse en www.adr-ullaumia

¹⁷ En fase de publicación, puede encontrarse en www.adr-ullaumia

¹⁸ En fase de publicación, puede encontrarse en www.tt.mtas/promociona

- Incorporación del impulso de la igualdad de género en la actual fase de estudio de cualificaciones, que realiza el Instituto Nacional de las Cualificaciones¹⁹.

Perfil profesional

1. Definición

«Impulsada por la Unión Europea en la década de los ochenta, se trata de una figura ocupacional que se ha consolidado en esta década en los distintos países que conforman la Unión. Dicha figura está reconocida en España en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) Sus competencias profesionales se refieren, básicamente, al diseño, gestión y evaluación de programas de acción positiva referidos a la igualdad de oportunidades para la mujer en los terrenos de la educación, formación profesional, empleo y en general todas las formas de participación ciudadana»²⁰.

Si bien se trata de la definición comúnmente aceptada en nuestro contexto, ya que se refiere a las competencias profesionales reconocidas por el INEM, así como diversos programas de formación desarrollados, nuestro actual conocimiento nos permite hacer *observaciones* sustanciales a esta definición:

- Si bien será competencia de esta profesional el impulso de estrategias para la igualdad, la Acción Positiva es sólo una de ellas, que debe impulsarse de modo simultáneo a la Igualdad Normativa y al *Mainstreaming* de género.
- Para evitar la tentación de pensar que cualquiera por ser mujer o, en el mejor de los casos, feminista, puede desempeñar esta labor profesional, es imprescindible que la definición profesional haga referencia al bagaje técnico-científico que avala su desempeño profesional.
- Asimismo, deseo cuestionar que la gestión de programas tenga que ser su competencia profesional. Por un lado, debido a que las recomendaciones del *maintreaming* de género como estrategia para el

¹⁹ Al amparo de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo nacional de Cualificaciones Profesionales.

²⁰ Celia Amorós. Palabras para la Igualdad. Biblioteca Básica Vecinal

avance hacia la igualdad requiere de especialistas en el impulso de la igualdad para incorporar la igualdad de mujeres y hombres como prioridad con carácter transversal, que no tiene nada que ver con gestionar proyectos específicos en todas las áreas de competencia institucional. Por otro lado, encontramos que en la práctica profesional las Agentes de Igualdad deben gestionar proyectos y programas debido a alguna de las siguientes razones:

- Se les contrata con muy breve duración sin perspectivas de continuidad para el impulso de la igualdad y deciden realizar acciones que les permitan sensibilizar a la plantilla o a la población como medida para la puesta en evidencia del problema o para el impulso de los compromisos necesarios. Pero eso no significa que la gestión de proyectos de sensibilización sea su cometido profesional.
 - Se les contrata con un marco normativo y funcional absolutamente impreciso y ambiguo en el que todo, esto es, cambiar la estructura social, parece ser su competencia y ello permite que sus superiores encomienden gestión de acciones muy concretas y, en muchas ocasiones, de rentabilidad publicitaria.
 - Por otro lado, se está encomendando la gestión de proyectos dirigidos a las mujeres u orientados a sensibilizar sobre la igualdad de mujeres y hombres a profesionales que aportan especialización en género e igualdad de oportunidades como consecuencia de una carencia absoluta de formación en el tema por el resto de profesionales²¹, sean de la animación socio-cultural, servicios sociales, urbanismo o función pública.
- Se hace necesario, por último, mencionar otros campos de actuación de la profesional especializada en los temas de igualdad de género, por otro lado de absoluta relevancia en el proceso hacia la igualdad, como son la negociación colectiva, la investigación y la docencia.

Parece claro, pues, que necesitamos revisar esa anterior definición. Esto ya lo han planteado los grupos de trabajo reunidos en torno al

²¹ El Proyecto de Ley Orgánica sobre medidas de carácter integral contra la violencia de género introduce sustanciales modificaciones en lo que respecta a Educación, y concretamente el Artículo 7 establece que las Universidades formarán en todas sus disciplinas académicas sobre género e igualdad de oportunidades.

I Congreso Nacional de Agentes de Igualdad, que, sin limitar el trabajo de impulso de la igualdad a la figura Agente de Igualdad (valoran que pueden desarrollarse otras posibles figuras técnicas complementarias) y sin dar por cerrada la definición, dicen que «*El/la Agente de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (AIO) es una/un profesional, con la formación especializada en Igualdad de Oportunidades que diseña, implementa y evalúa políticas de Igualdad de Oportunidades, para consolidar la participación igualitaria de hombres y mujeres en cualquier ámbito social, político, económico y cultural*».

2. Denominación

Actualmente, y pese a la apariencia de uniformidad que ilustran los recientes estudios, no existe quórum, como tampoco respaldo legal, en cuanto a la denominación que corresponde a este desempeño profesional. Así, por ejemplo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre las apenas 10 plazas fijas creadas con competencias en el impulso de la igualdad, encontramos amplia diversidad de denominaciones: Asesor/a para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, Técnica de Igualdad, Especialista en Igualdad de mujeres y Hombres, responsable de Programas para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Agente de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

También estamos encontrando que algunas de las denominaciones anteriores sufren modificación sólo en su denominación, manteniendo las anteriores funciones, como ha sido el caso de la Diputación de Álava, cuyo puesto de Asesora para la Igualdad, ahora se denomina Técnico Superior de Intervención Social²², y el caso del Ayuntamiento de Madrid, cuyas 25 plazas de Agentes de Igualdad ahora se denominan Agentes de Desarrollo Local.

Sin embargo, la denominación de esta profesión no es cosa baladí. Por un lado, la dispersión en las denominaciones facilita su invisibilización y poca cohesión en cuanto a las atribuciones, actuaciones, valoración de puestos... Por otro lado, la palabra *Agente* tiene múltiples signi-

²² La Diputación Foral de Álava ha transformado el puesto único de Asesora para la Igualdad de la RPT del IFBS en Técnico Superior de Intervención Social argumentando que el Departamento de Presidencia ha iniciado la coordinación y liderazgo de las políticas de igualdad. Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava n.º 20 de 16 de febrero de 2004.

ficados en el diccionario de la lengua; entre ellos, merece resaltar el de «*persona que tiene poder para producir un efecto*» que sería el que deseamos resaltar, pero también tiene el significado de aquella «*persona que actúa*» a diferencia de *Asesora*, que se adecua mucho más a la figura de quien asesora, impulsa y evalúa que se debiera remarcar en esta figura profesional, aunque esta denominación puede confundirse con los puestos de Asesor o Asesora política.

Por mi parte, quiero proponer como más adecuada denominación para quien deberá impulsar la igualdad de género en las organizaciones, a la luz de la actual legislación y recomendaciones europeas (el *mainstreaming* de género), la de *Técnica Asesora para la Igualdad*. A favor de esta denominación está su asimilación en la Administración pública a otros puestos de Asesoría incluidos en el Grupo A, Cuerpo Superior de Administración, al cual la Ley de Función Pública atribuye funciones de estudio y propuesta de nivel superior, comunes a la actividad administrativa, en áreas de programación, gestión, ejecución, inspección o control²³.

Por último, señalar que el Anteproyecto de Ley de Igualdad de mujeres y hombres del País Vasco habla genéricamente de especialistas en igualdad, receptor en alguna medida de la ambigüedad en la definición de la figura de Agente de Igualdad y que, sin embargo, nos brinda una excelente oportunidad para concretar en su desarrollo normativo cuál debe ser la denominación, bagaje, acceso, funciones... de estas profesionales en el momento en que la citada Ley entre en vigor (al modo como puede haberse regulado en la citada Ley de Igualdad de Alemania).

3. Funciones

La primera experiencia piloto de formación de Agente de Igualdad en el estado español, protagonizada por el Instituto de la Mujer en el año 1987, señaló entre las conclusiones generales que:

*«la FUNCIÓN de los/las agentes no es la de constituirse en especialistas en Igualdad de Oportunidades sino dinamizar los organismos o instituciones en las que trabajan, para lograr que lleven a la práctica una estrategia coherente de igualdad de oportunidades».*²⁴

²³ Ley de Función Pública Vasca, disposición adicional primera.

²⁴ *Trabajo en Femenino n.º 5, 1991, Monografía «Agentes para la Igualdad de Oportunidades»* Instituto de la Mujer. Madrid.

Actualmente, las funciones a desempeñar por la/el Agente de Igualdad en el caso del Estado Español son aquellas recogidas en la ficha profesional elaborada como soporte a la incorporación de esta profesión en el INEM a raíz del reconocimiento en la Clasificación Nacional de Ocupaciones:

- Asesora a la Administración, los agentes sociales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales en materia de iniciativas y legislación sobre igualdad de oportunidades;
- Coordina, supervisa y toma parte en planes de preformación y orientación laboral, implementando acciones de formación-empleo dirigidas especialmente a colectivos desfavorecidos;
- Colabora con los departamentos locales de bienestar social, empleo, juventud, salud y otros para prevenir y corregir situaciones de desventaja o marginación de las mujeres;
- Anima y promueve campañas de sensibilización que tiene como objetivo la modificación de actitudes discriminatorias y estereotipadas sexistas dentro de la comunidad;
- Diseña, implementa y evalúa acciones positivas y planes de igualdad, coordinando a los distintos organismos y agentes implicados; y
- Actúa como intermediaria/o entre la Administración, los colectivos de mujeres y los agentes sociales en asuntos de toda índole referentes a la igualdad de oportunidades dentro de la comunidad.

Este proceso de definición profesional fue encargado por la Fundación Dolores Ibárruri a la Escuela de Relaciones Laborales en el marco del Proyecto Red NOW 64, y se basó en el análisis de la información recogida a través de cuestionarios y entrevistas en profundidad con las personas que en aquel momento estaban trabajando acorde a aquella denominación profesional. Como puede apreciarse, es un inventario ilimitado de funciones, ya que intentó recoger la disparidad de actuaciones que estas profesionales estaban desarrollando.

Hay que mencionar que existe la figura de Promotora de Igualdad de Oportunidades, recogida en la misma fecha en la citada clasificación nacional de Ocupaciones, INEM 1994 y que apareció con el ánimo de diferenciar y reconocer un espacio a aquellas profesionales que, fruto de una intensa formación personal y compromiso feminista, pero sin ninguna titulación universitaria que les avalase, habían participado en los primeros programas de formación de Agentes de Igualdad y estaban trabajando en aquel momento en numerosas administraciones locales.

En este momento, sin embargo, y con el conocimiento y experiencia de que disponemos, nuestra apuesta debe dirigirse, a mi entender, a defender un *cuadro funcional de nivel superior que recoja el asesoramiento de alta especialización, así como la propuesta, diseño, impulso, coordinación y evaluación de las actuaciones de las organizaciones para el avance de la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio y disfrute de sus derechos sociales, actuaciones que responderán a las estrategias de Igualdad Normativa, Acción Positiva y Mainstreaming de Género.*

4. Competencias

Competencia profesional es *«el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo»*²⁵

Si bien la definición de competencias es sustancial para el adecuado diseño de la formación, la autora desconoce que hasta el actual trabajo iniciado por el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) se haya realizado ningún esfuerzo en la definición de competencias de esta profesión. No obstante, el estudio citado anteriormente que ha sido realizado por Portugal define, quizás no de modo muy acertado, saberes técnicos, saberes teóricos y saberes sociales y relacionales del o la Agente de Igualdad.

El desempeño profesional

1. Análisis de género de las condiciones de trabajo

Un somero análisis de las condiciones de trabajo de las Agentes de Igualdad en el contexto más conocido para mí que es el del País Vasco desvela la fragilidad de la POSICIÓN desde la que debe impulsarse la Igualdad. Asimismo apunta la necesidad de desvelar las brechas de género en la que está atrapada esta figura profesional, ocupada exclusivamente por mujeres.

²⁵ Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, Artículo 5.1 c).

Sin embargo, este primer análisis nos permite obtener un check-list de 10 ítems sobre las condiciones de la práctica profesional de quienes deben impulsar la igualdad de género, que yo propongo como un enormemente útil *PREDICTOR del avance hacia la Igualdad*, y estará apoyado en los siguientes INDICADORES:

A) **ÁMBITOS DE CONTRATACIÓN.** En primer lugar, hay que señalar que las contrataciones se están produciendo en la Administración Pública Local. No se han contratado Agentes de Igualdad en la Administración Autonómica y tienen muy escasa presencia en la empresa privada. En cuanto a la empresa privada, los conocidos son casos de Agentes de Igualdad que, tras una adecuada formación y experiencia, se han constituido en consultoras. Es necesario ampliar estos ámbitos de contratación a otras instituciones. A través de la propia Ley de Igualdad se debiera requerir que aquellas entidades (empresas, fundaciones, organizaciones sindicales...) que deseen obtener o renovar el *label* de entidad colaboradora en Igualdad de Oportunidades cuenten con estructuras para impulso de la Igualdad, en las que obligatoriamente se integren profesionales para el impulso de a igualdad, que yo propondré se denominen Técnicas Asesoras para la Igualdad.

B) **JERARQUÍA EN LA ORGANIZACIÓN.** La definición realizada por el CEDEFOP y descrita al inicio de esta comunicación, refiere una necesaria posición jerárquica en las organizaciones. Por desgracia, no encontramos a estas profesionales ubicadas en posiciones relevantes, ni tampoco con la disponibilidad de los recursos necesarios que les permitan adoptar decisiones inmediatas, como tampoco de estar apoyada por una red de personas a su servicio, que aseguren el efecto multiplicador que se persigue.

C) **ESTABILIDAD LABORAL.** Las Agentes de Igualdad incorporadas a numerosos Ayuntamientos a través del Programa INEM-Corporaciones Locales son objeto de contrataciones fugaces que apenas logran estabilidad (se trata de contratos de seis a ocho meses a media jornada, para los que no puede requerirse formación especializada previa y que tiene verdaderas dificultades para facilitar la formación específica que el Programa señala como requisito). Estas contratadas, en general, no han tenido ninguna formación especializada en estudios de género y políticas de igualdad y tampoco contarán con una jefatura o dirección política especializada. Por otro lado, independientemente de la formación o titulación que aportan, se les asigna al grupo B (técnicas medias). La estabilidad no se corresponde únicamente con la eventual-

dad de los contratos, sino también con la necesaria creación de los puestos en las RPT de las correspondientes Administraciones.

D) FORMACIÓN ESPECIALIZADA. Se vienen realizando enormes esfuerzos por desarrollar una formación especializada, primero desde los organismos para la Igualdad y ahora desde las propias Universidades. Sin embargo, nos encontramos ante una enorme paradoja en la medida que las acciones públicas para la contratación de Agentes de Igualdad obvian el requisito de formación especializada (sirvan como ejemplo las citadas contrataciones INEM-Corporaciones Locales, pero también es el caso de los organismos de igualdad) Si bien debemos aplaudir las iniciativas de *masters* universitarios en Igualdad, considero que nuestra propuesta debe ir más allá, y reclamar una titulación universitaria en Estudios de Género, que avale y aporte una sólida formación técnico-científica para generar especialistas en Igualdad de Género, que puedan desempeñar su labor en las Administraciones Públicas, grandes entidades financiadas o semi-públicas, ONGs y organizaciones sindicales, en la docencia universitaria y en la dirigida a cuadros directivos empresariales, así como a la investigación.

E) FUNCIONES BIEN DEFINIDAS Y DELIMITADAS. Hay que señalar con un énfasis positivo que la definición de funciones es muy homogénea para las diversas contrataciones e incluso para denominaciones afines, asimilándose a la definición establecida por el INEM. Conviene, no obstante, llamar la atención sobre el hecho de que ese exhaustivo inventario de funciones está convirtiendo el trabajo de las Agentes de Igualdad en un cometido sin prioridades claramente establecidas, en que se mezclan actuaciones de muy diferente rango (la gestión de proyectos con la evaluación de las políticas para la igualdad) y, tan ambicioso que resulta imposible de abarcar, lo que nos sitúa ante la segunda de las paradojas de la práctica profesional de AIOM.

F) DENOMINACIÓN HOMOGÉNEA. Encontramos asimismo denominaciones diversas: Técnica de igualdad, Asesora para la igualdad, Agente de Igualdad... para idéntica definición de funciones. Por su parte, el anteproyecto de Ley de Igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco habla genéricamente de profesionales especialistas en igualdad. Mi propuesta, como ya he mencionado, es proponer una denominación única, que ayude a clarificar sus funciones y su posición, que reconozca la relevancia de esta figura en el avance hacia la igualdad y, por tanto, en la jerarquía de las organizaciones, por lo que opto por la denominación de *Técnica Asesora para la Igualdad*, y que debiéramos

aspirar a que así se visibilice en la futura Ley de Igualdad que el Gobierno Español ha prometido impulsar.

G) VALORACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO. La valoración de los puestos de trabajo de las Agentes de Igualdad se está realizando a la baja. De hecho, si bien una gran mayoría son tituladas superiores con formación especializada, salvo excepciones²⁶ son adscritas al grupo B de la Admón. Pública²⁷ (técnicas medias), generalmente por razones presupuestarias. En esta valoración se está ignorando que entre sus funciones se ha atribuido la de Asesoramiento de alta especialización, la propuesta y evaluación de planes institucionales, la realización de estudios, la coordinación interinstitucional... Lo que nos sitúa ante la tercera importante paradoja, esto es, el sesgo de género en la valoración de las profesionales que habrían de modificar los condicionantes de género de sus organizaciones para avanzar hacia la igualdad.

H) UBICACIÓN EN EL ORGANIGRAMA. La ubicación en el organigrama de las organizaciones merece ser revisado, ya que en la mayoría de los casos se adscriben a departamentos de servicios sociales, no cuentan con jefaturas especializadas y, en general, su ubicación les permite muy poco ascendente jerárquico dentro de la organización que les contrata, no autoriza el desarrollo de acciones positivas e imposibilita el desarrollo del *mainstreaming*.

I) CONSOLIDACIÓN DE ESTRUCTURAS Y EQUIPOS DE TRABAJO. El trabajo en solitario incrementa aún más, si ello es posible, la inabordable tarea de impulsar la igualdad en una organización y un sistema que ha puesto todos los medios imaginables para que esa misión resulte imposible. El Proyecto de Ley de Igualdad de mujeres y

²⁶ Son los casos de las Asesora para la Igualdad de la Diputación Foral de Álava (cuya denominación se ha modificado, como ya se ha comentado en este trabajo) y del Ayuntamiento de Bilbao.

²⁷ La titulación requerida y las funciones que corresponden a los Grupos A y B de la Administración Pública vienen recogidas en la Ley de Función Pública Vasca, que señala esta diferencia según el nivel de titulación exigido para su ingreso (con carácter general, titulación superior para el grupo A y titulación media para el grupo B) En cuanto a las funciones básicas que les corresponden:

Grupo A. Desempeño de tareas de estudio y propuesta de nivel superior, comunes a la actividad administrativa, en áreas de programación, gestión, ejecución, inspección o control.

Grupo B. Desempeño de funciones de colaboración con las de nivel superior, así como las de aplicación de normativa, propuestas de resolución de expedientes normalizados y estudios e informes que no correspondan a tareas de nivel superior.

hombres en el País Vasco recoge la necesidad de esas estructuras, aunque deberá especificar con claridad en futuros decretos de desarrollo quienes deben constituirlos y con qué competencias.

J) IDENTIFICACIÓN Y CONCIENCIA DE LAS RESISTENCIAS A LA IGUALDAD. Finalmente, hay que señalar que contamos con una muy incipiente definición del bagaje técnico, táctico y estratégico para el desempeño profesional que, hoy por hoy, no permiten contrarrestar las enormes RESISTENCIAS al desarrollo de la Igualdad que oponen las organizaciones y el propio sistema social. Es frecuente identificar como principales dificultades la falta de presupuesto específico, pero no se interpreta la inestabilidad o escasa valoración del puesto de trabajo como una resistencia a la Igualdad.

2. Resistencias de las organizaciones al avance hacia la igualdad

Tomemos como ejemplo reciente de RESISTENCIAS al avance hacia la igualdad la transformación del puesto de trabajo de Asesora para la Igualdad en un puesto de Técnico de Intervención social en la RPT del Instituto Foral de Bienestar Social²⁸. Supone un importante retroceso no sólo porque la Diputación Foral de Álava prescinde o invisibiliza a su personal especializado, sino que, además, *elimina* el puesto de trabajo fijo de mayor antigüedad en la Comunidad Autónoma Vasca como especialista en Igualdad de Oportunidades, así como el que podía haber resultado referencia como puesto de trabajo mejor valorado, tras el proceso de homologación de las valoraciones de la plantilla del IFBS respecto a la Diputación Foral de Álava. Por otra parte, con esta transformación del puesto de trabajo, no queda ninguna Diputación Vasca²⁹ con personal técnico especializado en Igualdad, ya que ésta era la única que había contado con personal técnico especializado³⁰ en plantilla.

²⁸ BOTA n.º 20 de 16 de Febrero de 2004.

²⁹ La Diputación de Córdoba cuenta asimismo con personal técnico especializado.

³⁰ La Asesoría para la Igualdad ubicada en el Instituto Foral de Bienestar Social ha trabajado en el impulso de la Igualdad para las Mujeres en toda la estructura organizativa de la Diputación. Esta desaparecida Asesoría para la Igualdad ha estado constituida con un puesto fijo de Asesora para la Igualdad, durante 13 años (1991-2004), durante los cuales han llegado a trabajar otras dos Agentes de Igualdad más, una de ellas adscrita al impulso y desarrollo del I Plan Foral para la Igualdad durante 5 años (1998-2003) y otra al desarrollo de un Programa específico de impulso de la corresponsabilidad.

«...UNICEF ha analizado la que denomina *La Agenda escondida de las Resistencias Burocráticas*, en la cual describe acertadamente la discriminación que está presente en las instituciones públicas y que exigen cambios y reorientaciones, no sólo en el sector público sino privado. Se estima que en general las burocracias privilegian los intereses masculinos, no con base en criterios legales, sino influidos por los valores de la tradición.»³¹

Este trabajo ha identificado al menos diez estrategias de resistencia encubierta por parte de los aparatos administrativos que van desde la NEGACIÓN absoluta de la existencia de la discriminación o de sesgos o brechas de género, la INVERSIÓN (cuando se culpa de la exclusión a las propias mujeres por no participar y no aprovechar oportunidades) o la SELECCIÓN de objetivos prioritarios, entre los que nunca se encuentra la igualdad de género.

La resistencia definida como SUBVERSIÓN recoge el tipo de respuesta que se obtiene de personas encargadas de implementar políticas de género que personalmente consideran inaceptables. En este caso, se incorpora el objetivo de igualdad de género, de manera tal que no signifique mayores progresos, recurriendo a procedimientos burocráticos como dejar el tema a oficinas que poseen reputación de ser incompetentes o interesarlos en procedimientos que requieren constantes referencia o decisiones de posiciones jerárquicamente inferiores o superiores o someter las decisiones administrativas más sencillas a comités de muy alto nivel, o complicar los expedientes y así por el estilo.

Pero existen muchas otras sofisticadas maneras de resistirse al avance hacia la igualdad, como puede ser ARCHIVAR acciones alegando que no es el momento oportuno para iniciativas de este tipo, la RETÓRICA asociada a la verbalización entusiasta de la iniciativa, sin que se produzca ninguna acción, la COMPARTIMENTALIZACIÓN, que supone asignar la responsabilidad por el tema a una oficina o unidad administrativa separada, que carece de conexión o influencia en el resto de áreas, ministerios o estructuras y que es todo lo contrario al *mainstreaming* de género. Las agentes de igualdad a menudo son útiles en la estrategia de

³¹ «Sesgos de género en las prácticas administrativas» en *Igualdad de género y desarrollo humano sostenible. Principales aspectos conceptuales, metodológicos y técnicos para la promoción de cambios a favor de las mujeres, desde los gobiernos. Aportes para la discusión* Evangelina García Prince (texto facilitado por la autora en el marco de un curso, en su momento en proceso de publicación).

SIMBOLIZACIÓN, en la medida que una organización tiene una profesional que simboliza, que es la prueba, es la señal y demuestra que se están tomando en cuenta los asuntos de género y que también se están asumiendo los criterios o puntos de vista de las mujeres. Esta mujer, general y preferiblemente UNA, actúa como la evidencia palpable de que se están considerando los criterios de género. Y por último, mencionaré la estrategia de la INVESTIGACIÓN, que representa el último recurso que le queda a una Agencia cuando se ve impelida a actuar. Se recurre a ella cuando las evidencias de un problema de desigualdad y de existencia de brechas de género son aplastantes y es necesario adelantar algún tipo de acción correctiva. En ese momento se invoca la necesidad de conocer el problema en profundidad, lo cual lleva a la suspensión de cualquier iniciativa hasta que se tengan por delante los resultados de la investigación. Es una manera más costosa y sofisticada de archivar el tema³².

Por mi parte, quisiera proponer, resumiendo en dos, los *elementos esenciales para el afrontamiento de las resistencias* que las profesionales técnicas para la igualdad encontrarán invariablemente en su desempeño profesional:

- Los *SOPORTES* teórico, metodológico y organizativo.
- La *PROTECCIÓN* mediante dos instrumentos clave:
 1. La autoridad técnica de un equipo de trabajo cohesionado, y
 2. Una adecuada delimitación de competencias y funciones que, unido al desarrollo de un código deontológico, establezca con claridad, entre otras cuestiones, que el trabajo profesional de impulso de la igualdad es invalidado por actuaciones públicas de carácter cosmético (denominadas con enorme acierto acciones de Igualdad³³).

Conclusiones y propuestas

A modo de resumen, merece la pena subrayar la constatación de que esta figura profesional nace debido a la *necesidad de contar con profesionales especialistas en el impulso de la igualdad de mujeres y hombres* y, por tanto, su definición no puede ceñirse a qué es lo que hacen

³² Id. al anterior.

³³ «La Igualdad» Begoña Fernández, Asociación Profesional de Agentes de Igualdad. Publicado en el Periódico de Álava (10-3-04) y El País-edición País Vasco (14-3-04).

estos profesionales, sino qué profesionales necesitamos que impulsen la igualdad y qué deben saber hacer y desarrollar para ello. Requieren, sin duda, y ofertan asesoramiento de alta especialización, basada en una sólida formación teórica y en el manejo y dominio de una compleja metodología.

Por otro lado, como se ha visto, el trabajo cotidiano no es fácil. No sólo porque la propia organización y la sociedad que desea este cambio hacia la igualdad opone enormes resistencias que será necesario afrontar. Sino también, porque a menudo se confunden acciones, estrategias o instrumentos con el objetivo final, olvidando que éste es *LA IGUALDAD de mujeres y hombres en el ejercicio y el disfrute de los derechos sociales*.

Es imprescindible que esté claro en todo momento no sólo el OBJETIVO, sino también las PRIORIDADES de esta intervención profesional, que, con carácter general, en este momento deberán dirigirse a consolidar los soportes teóricos, metodológicos y organizacionales, a normalizar la formación específica en temas de género y a desarrollar la evaluación continua.

A modo de síntesis del presente trabajo, quiero aportar mi propia propuesta de denominación y definición profesional, cuyo desarrollo puede ser viable a medio plazo:

El o la Técnica Asesora para la Igualdad de Mujeres y Hombres ofrece asesoramiento de alta especialización en materia de igualdad de mujeres y hombres. Para ello, informa, propone, diseña, impulsa, coordina y evalúa las actuaciones de las organizaciones para el avance hacia la igualdad de mujeres y de hombres en el ejercicio y disfrute de sus derechos sociales, actuaciones que responderán a las estrategias de Igualdad Normativa, Acción Positiva y Mainstreaming de Género.

Finalmente, y continuando con la propuesta anterior, para contar con ese perfil profesional de alta cualificación, que permita avances significativos en la igualdad de mujeres y hombres, necesitamos implementar una *Licenciatura de Estudios de Género*, que, principalmente oferte un bagaje teórico, técnico, científico y metodológico basado en tres pilares: Filosofía y Derecho, por un lado, Ciencias Sociales, por otro, e Ingeniería de las Organizaciones. ¡Con enfoque de género, por supuesto! y para ello, será fundamental el desarrollo y afianzamiento de redes y trabajo en colaboración de las Universidades, las Asociaciones Profesionales de Agentes de Igualdad y los organismos públicos para la igualdad.

