

# MULLERES, INSTITUCIÓN E POLÍTICA



XUNTA DE GALICIA







# MULLERES, INSTITUCIÓN E POLÍTICA

**Escola Galega de Administración Pública**

Santiago de Compostela, 2006

**Edita\_** ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)  
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

**Tradución\_** Combo García, Ramiro Anxo

**Revisión lingüística\_** Pino Ramos, Sara  
Rubio Rendo, Laura I.

**Deseño e maquetación\_** Krissola Diseño, S.L.

**Imprime\_** Grafisant s.l.

**ISBN\_** 84-453-4366-1

**Depósito legal\_**

# CONTIDOS

- INTRODUCCIÓN	7-10
- I PARTE: MULLERES, REPRESENTACIÓN E PARTICIPACIÓN	11-136
- Mulleres e toma de decisións. Unha aproximación á literatura especializada. (Marta Lois González)	13-31
- Comportamento electoral e xénero: España en perspectiva comparada. (Laura Morales Díez de Ulzurrun)	33-56
- A presenza das mulleres nas institucións políticas autonómicas: perfís, carreiras e rol político. (Isabel Diz Otero)	57-101
- Partidos conservadores e participación política das mulleres na toma de decisións nos países do sur de Europa. (María A. Ruiz Jiménez)	103-116
- A participación das mulleres nas estruturas de poder e na toma de decisións: o labor das Nacións Unidas. (Irene Rodríguez Manzano)	117-136

- II PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	137-279
- É a Unión Europea importante para as mulleres? A reforma laboral na España post-autoritaria (1975-2001). (Celia Valiente Fernández)	139-165
- Paga a pena a avaliación? A complexa tarefa de avaliar as políticas de igualdade de xénero: algúns problemas, algunhas solucións. (María Bustelo Ruesta)	167-186
- Goberno electrónico e organismos de igualdade: exame das canles de acceso. (Ramón Bouzas Lorenzo e Xosé Mahou Lago)	187-226
- Lei vasca para a igualdade de mulleres e homes: elaboración, contidos e balance. (Eva Martínez e Arantxa Elizondo)	227-241
- Igualdade de xénero no mercado de traballo español: leccións da iniciativa comunitaria "Equal". (Manuel Souto Otero e Sonia Vega Vega)	243-262
- Mulleres inmigrantes no mercado de traballo español. A división internacional do traballo reprodutivo. (Sonia Parella Rubio)	263-279
- CONTRIBUÍNTES	281-285



# INTRODUCCIÓN

Esta publicación enmárcase dentro da realización das Xornadas “Muller, Institucións e Política”, organizadas anualmente desde 2005 polo *Equipo de Investigación Muller e Política*, do Departamento de Ciencias Políticas e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela, en conmemoración do Día da Muller.

Este evento, que favoreceu desde o seu inicio a creación dun espazo de encontro entre especialistas, pretende contribuír a fortalecer as incipientes redes de investigación sobre xénero e política existentes na universidade española e ofrecer a oportunidade de presentar e someter a debate as indagacións máis recentes realizadas desde a perspectiva de xénero pola politicoloxía española.

Como sabemos, a investigación neste campo xorde con forza en resposta ao abandono que durante décadas padeceu o estudo da posición e do rol da muller na sociedade e, en particular, a transformación da súa relación coas institucións e a súa participación activa na vida política. Fronte a outras tradicións académicas, as ciencias sociais en España, e dentro delas a ciencia política, exploraron serodidamente os cambios experimentados polos roles de xénero e, a partir disto, afrontaron con demora os desafíos que entrañaba o traballo científico nesta área. Como reacción ao precedente baleiro, desde principios dos anos noventa os estudos de xénero foron configurando unha das áreas máis produtivas de análise.

O proceso de adaptación ao novo obxecto de estudo, no entanto, resultou ser máis lento do que cabería esperar. Abonda constatar que desde a publicación, en 1997, da obra coordinada por Edurne Uriarte e Arantxa Elizondo, *Mujeres en Política*, un dos traballos máis influentes realizados desde a ciencia política partindo do enfoque de xénero, son escasísimas as monografías que dan conta dos significativos progresos acadados durante a última década.

Nesa liña inscríbese este libro, que fixa como obxectivo, igual que o seu antecedente referido, amosar a diversidade de áreas de investigación e os principais achados derivados do desenvolvemento dos estudos que propiciaron nos últimos anos a ciencia política e a socioloxía españolas acerca da participación política da muller. Unha porción dun acervo que se caracterizou polo seu acceso de forma fragmentada –como unha revisión da literatura pode dar fe– a través de publicacións foráneas, ben como artigos, ben como capítulos de libros.

Co afán de achegarlles aos nosos universitarios e aos profesionais das políticas de xénero e igualdade unha mostra dos avances producidos neste campo e darlles unidade a través do material impreso, a compilación que presentamos, *Mulleres, institucións e política*, fundamenta a súa aspiración a

ocupar un lugar relevante entre a literatura da investigación politicolóxica de xénero en España en dúas razóns: en primeiro lugar, pola revitalización que fai dos temas abordados desde finais dos noventa, ao mostrar novas aplicacións do enfoque de xénero ao estudo da política; e, en segundo lugar, pola exposición que realiza dos diferentes enfoques aos cales se adhire unha parte substancial da investigación contemporánea en materia de xénero e o apuntamento dos retos que a súa comunidade científica deberá asumir en tempos vindeiros.

Estamos convencidas de que os traballos inéditos aquí reunidos, pola calidade da súa autoría e pola gama de temas tratados, proporcionan unha base moi sólida, non só para sondar desde o terreo académico as posibilidades futuras de cada un dos problemas abordados, senón tamén para repensar, desde a posición dos *policy makers* e os xestores públicos, o sentido dalgunhas das políticas postas en marcha sobre a cuestión de xénero e propor a resolución de problemas ata a data desatendidos. Sen dúbida, os diversos traballos incluídos neste libro permitirán integrar e avaliar a dimensión de xénero dunha maneira efectiva, práctica e visible.

O libro, de carácter compilatorio, conta cun total de 11 capítulos que reúnen outras tantas contribucións, repartidas en dúas partes: a primeira céntrase na participación das mulleres, como cidadás activas e como responsables da toma de decisións, en diversas esferas de poder; e a segunda aborda, desde o enfoque de políticas públicas, os logros alcanzados en materia de igualdade de oportunidades en diferentes niveis administrativos.

O primeiro bloque está constituído por un conxunto de traballos que nos introducen na análise dos aspectos esenciais do campo da participación e a presenza das mulleres na política. Esta primeira parte arrinca cun estudo teórico dunha das coordinadoras do libro, Marta Lois, no cal se introducen as principais cuestións sometidas a exame nas recentes investigacións normativas e empíricas do campo dos estudos de xénero. A partir dunha selección de investigacións publicadas nos últimos anos, búscanse respostas á cuestión cardinal que guía todo o capítulo: que sabemos sobre as mulleres que ocupan postos de responsabilidade política. As reflexións inducidas polo esclarecemento de tal interrogante articulan o corpo principal do texto e invitan, como a autora suxire, á apertura de novas liñas de estudo.

A continuación, Laura Morales, protagonista durante estes últimos anos dalgunhas das máis produtivas investigacións no campo da participación política, ocúpase da análise das diferenzas de xénero no comportamento electoral en España. Desde unha perspectiva comparada, a autora examina a existencia dun comportamento diferencial entre homes e mulleres, que se pon de manifesto nun conxunto heteroxéneo de preferencias políticas e de opción partidista de voto. O capítulo amosa que no noso país non hai diferenzas de xénero moi significativas e que cando se teñen producido, son debidas, fundamentalmente, a desigualdades sociais asociadas ao xénero e non tanto a preferencias políticas diferenciadas, como ocorre noutros países occidentais.

Co capítulo de Isabel Diz, codirectora desta monografía, iníciase o espazo que esta obra dedica á análise das mulleres que ocupan postos representativos e de toma de decisións. A autora centra o seu traballo no exame dos perfís, carreiras e actitudes dos cargos de designación política das administracións autonómicas, nivel territorial cuxo tratamento resulta aínda pioneiro en España, dada a ausencia de estudos de corte politicolóxico sobre o particular en niveis subestatais. Este capítulo, que presenta algúns dos resultados obtidos no curso do proxecto "Muller e toma de decisións: unha análise da presenza política nas institucións autonómicas", financiado polo Ministerio de Educación e Ciencia, indaga as características das mulleres que ocupan posicións de elite, afondando no modo en que estas desempeñan o seu labor e, en especial, nos efectos da súa incorporación ás capas administrativas responsables da toma de decisións.

María Antonia Ruiz, pola súa banda, presenta un modelo explicativo con que dá conta da presenza da muller en postos de representación política electivos (parlamentos e gobernos) de catro países do sur de Europa: Grecia, Italia, Portugal e España. Verificada a gran distancia entre a porcentaxe -elevada- de mulleres que participan en política en España e a correspondente aos outros países, ao longo do traballo explóranse distintas hipóteses que poden contribuír a explicar as diferenzas. Tras realizar unha exhaustiva análise empírica, a autora sinala a desigual necesidade que os partidos conservadores teñen para competir electoralmente coa esquerda polo voto feminino como unha das variables que deberían guiar as futuras investigacións.

O último capítulo deste primeiro bloque propón unha análise da muller e o poder desde a perspectiva das relacións internacionais. Irene Rodríguez revela a resposta, a través do estudo do labor desenvolvido polas Nacións Unidas a favor da muller, á pregunta sobre onde están as mulleres, unha das encrucilladas teóricas da literatura feminista das relacións internacionais. Para iso, ademais de resaltar os esforzos realizados polas Nacións Unidas a favor da causa da muller, a autora indaga a súa presenza nos niveis máis altos do poder: xefaturas de estado e de goberno, ademais de ministerios de exteriores, defensa e economía. Traza, deste modo, un ilustrativo percorrido cronolóxico que pon de relevo, desde a súa institucionalización, os esforzos dedicados polas Nacións Unidas a situar a necesidade de incrementar a participación da muller no poder público nun lugar privilexiado da axenda política.

O segundo bloque temático do libro está relacionado cun dos campos da ciencia política española e dos estudos de xénero en que nos últimos anos se teñen feito destacadas contribucións provenientes tanto da actividade científica como da práctica profesional dos nosos xestores públicos: referímonos ás políticas públicas de xénero, que reúnen as iniciativas impulsadas polos poderes públicos cuxo obxectivo é o de conseguir unha maior igualdade de oportunidades entre mulleres e homes.

No primeiro traballo deste bloque, Celia Valiente, unha das estudosas de máis exitosa traxectoria e notable produtividade neste campo en España, ocúpase do papel desempeñado pola Unión Europea no proceso de toma de decisións políticas en materia de equiparación de homes e mulleres no mercado laboral. O seu discurso cuestiona a contribución desta institución supranacional aos procesos de reforma da lexislación laboral en diversos Estados membros e defende a centralidade dos factores de índole interna á hora de explicar a xénese das modificacións normativas.

Posteriormente, centrándose na importancia da avaliación das políticas públicas de igualdade de xénero, María Bustelo examina e compara as prácticas avaliativas levadas a cabo no marco de once plans de igualdade estatais e autonómicos en España. Trátase dun traballo nacido do próspero e aínda novo campo da avaliación de políticas, que pon de relevo a gran potencialidade que o arsenal metodolóxico da avaliación posúe para desentrañar os éxitos e fracasos das políticas públicas e iluminar, coma neste caso, desde o plano da metaavaliación, as experiencias precursoras dos actuais plans de igualdade.

A partir destes dous primeiros capítulos, que permiten visualizar unha panorámica xeral do terreo da práctica profesional dun *policy making* en que está especialmente presente a cuestión de xénero, inclúense outras achegas de carácter máis específico. Así, Ramón Bouzas e Xosé Mahou, de forma innovadora, presentan a primeira investigación realizada ata a data sobre a actividade das *femocracias* a nivel autonómico desde a perspectiva do goberno electrónico. Para isto, tras contextualizaren inicialmente o nacemento, a arquitectura organizativa e as actividades emprendidas polos organismos autonómicos de promoción da muller e igualdade de xénero, elaboran un informe sobre a capacidade real que mostran estes organismos para satisfacer as demandas da cidadanía mediante a utilización das tecnoloxías de información e comunicación.

Pola súa parte, Arantxa Elizondo e Eva Martínez ofrécennos unha avaliación da Lei para a igualdade de mulleres e homes, de 18 de febreiro de 2005, do País Vasco, talvez a norma en materia de igualdade máis avanzada de todo o Estado. A longo do capítulo, as autoras destacan os principios xerais que inspiran esa norma e as principais medidas que inclúe, facendo fincapé nos seus aspectos máis innovadores. Así mesmo, proporcionan unha análise da posición dos actores político-sociais en todo o proceso de elaboración desta lei e fan, finalmente, un recoñecemento tanto dos logros coma dos aspectos aínda desatendidos pola norma.

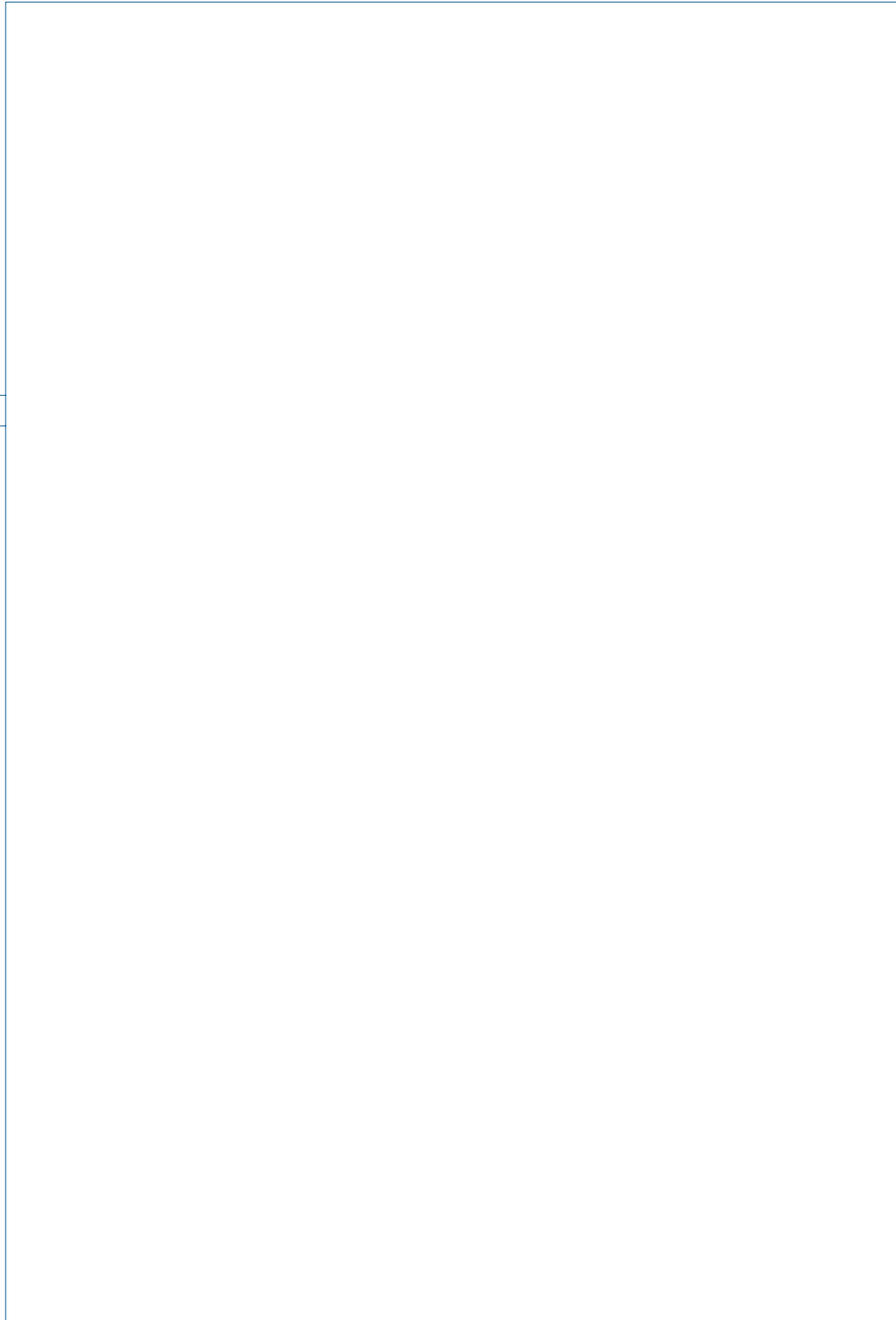
Máis adiante, desde unha perspectiva que se nutre dunha dilatada experiencia profesional como consultor, Manuel Souto presenta un completo inventario das accións en materia de igualdade de xénero desenvolvidas en España dentro do contexto da iniciativa comunitaria EQUAL. A través do seu balance, o autor describe como se implementou o principio de igualdade de oportunidades no noso mercado de traballo e sinala os resultados obtidos ata a data.

O libro péchase cun capítulo que aborda un dos principais problemas actuais da sociedade e das administracións públicas españolas: a presenza crecente de inmigrantes e o seu impacto social e económico. A autora, Sonia Parella, desde a perspectiva de xénero, dá conta da intersección entre xénero, clase social e etnicidade para explicar as vías de inserción laboral das mulleres inmigrantes e as desigualdades do seu acceso aos recursos e oportunidades de traballo.

Marta Lois González  
Isabel Diz Otero

# I PARTE:

## MULLERES, REPRESENTACIÓN E PARTICIPACIÓN



# MULLERES E TOMA DE DECISIÓNS. UNHA APROXIMACIÓN Á LITERARURA ESPECIALIZADA

Marta Lois González





A crecente incorporación das mulleres aos postos de representación política suscitou grandes expectativas tanto sobre o rol desempeñado polas mulleres en política como sobre as consecuencias, en materia de contidos políticos, derivadas da súa incorporación. Durante os últimos quince anos o incremento da presenza de mulleres na vida política e pública derivou nun asunto destacado da axenda pola igualdade. Tense falado de posibles cambios na cultura política predominante e na axenda política, así como tamén na posta en primeiro plano dos intereses das mulleres.

Os argumentos a favor da incorporación dun maior número de mulleres á vida pública descansan en diferentes afirmacións normativas e empíricas que abarcan desde razóns de igualdade e xustiza fronte ao desequilibrio existente entre as mulleres como cidadás e a súa participación nos núcleos de decisión política, ata investigacións empíricas que poñen de manifesto que as mulleres falan con voz propia. Agora ben, en termos xerais, as investigacións no ámbito internacional non conseguiron resolver o debate. Algúns estudos subliñan a contribución específica das mulleres en postos de representación, outros poñen de manifesto as similitudes entre as mulleres políticas e os homes políticos e outros aínda –teoría da masa crítica– suxiren que as diferenzas de xénero en política dependen dun contexto institucional máis amplo.

Os aspectos centrais dos recentes estudos politicolóxicos en función do xénero<sup>1</sup> remiten ás consecuencias políticas da incorporación á política das mulleres, ben sexa a través dos partidos, os parlamentos ou as administracións. En concreto, abórdase a posibilidade de avaliar das consecuencias da incorporación substancial das mulleres á política e, en particular, os efectos do logro dunha masa crítica de mulleres. É posible falar dunha contribución distintiva das mulleres en política? ¿Existen unhas actitudes e uns valores en política propios das mulleres?

Este artigo ten como obxectivo abordar desde unha dobre perspectiva, normativa e politicolóxica, algúns dos principais argumentos e orientacións acerca da presenza das mulleres no ámbito da política para formular as claves de un posible marco de análise. É unha reflexión que busca establecer un punto de encontro entre a dimensión normativa e as investigacións de carácter empírico co fin de evitar unha compartimentación excesiva no terreo da teoría de xénero e enriquecer as conclusións.

## 1. Achegas normativas

No marco da crecente teoría normativa especializada en xénero pódense distinguir dous grandes debates. O primeiro céntrase na denominada *representación descritiva*, aquela que establece certa correspondencia entre representante e representado en canto ao feito de compartir certas características ou calidades: isto é, salienta a necesidade de que os grupos desfavorecidos estean representados por “representantes descritivos”, espérase que promova a representación adecuada dos intereses dos electores por parte dun representante, así como o compromiso deste con eses intereses (Mansbridge, 1999), neste caso, cos intereses das mulleres. É un paradigma que trata de identificar as razóns do escaso número de mulleres elixidas en postos de representación política e subliñar a importancia de eliminar todas as barreiras (sistema electoral, recrutamento dentro dos partidos, recursos e motivación,...) que lles impidan ás mulleres desempeñar un cargo político.

<sup>1</sup> Existe un acordo unánime entre as politicólogas e as teóricas políticas especialistas en xénero en que a posición en primeiro plano dos problemas, intereses e dificultades das mulleres na área política se explica como unha reacción á caracterización neutral en canto ao xénero do sistema político. A omisión das mulleres e do xénero parece ser debida fundamentalmente a dous factores: 1) ao suposto de que tradicionalmente a familia foi considerada como a unidade de análise apropiada, e nela o home figurou como cabeza de familia; e 2) a que os datos e os argumentos empregados en gran parte das investigacións non se subdividen por sexos. Empregáanse termos neutrais polo que respecta ao xénero, de modo que non se toma en consideración as mulleres, polo que as desigualdades entre os sexos permanecen ocultas.

Entre os argumentos que se mobilizan para defender a representación descritiva encóntrase o denominado “modelo de rol”<sup>2</sup>, que subliña as condicións históricas en que as mulleres estiveron privadas de determinados dereitos –por exemplo, o dereito ao voto<sup>3</sup>– e foron consideradas cidadás de segunda clase. Nestas condicións, o carácter adscritivo da pertenza a ese grupo comportou o significado historicamente arraigado de que “as persoas con estas características non gobernan”, coa posible implicación de que “as persoas con estas características carecen de capacidade de (non son aptas para) gobernar”. É un argumento que se fundamenta na relevancia simbólica da presenza das mulleres na esfera pública.

A maior presenza ou a ausencia dun número proporcional de mulleres en postos de representación política configuran o significado social destas dun modo lle que afecta ao conxunto de mulleres. De maneira similar, cando as características descritivas revelan importantes diferenzas de estatus conecadas coa cidadanía, unha baixa porcentaxe de mulleres en política crea significados sociais vinculados a estas características que lles afectan a todos os posuidores delas. Por tanto, porcentaxes baixas de mulleres crean o significado social de que as mulleres non poden gobernar ou son inadecuadas para o goberno. Así mesmo, unha maior presenza de mulleres en política incrementa a autoestima das mulleres e a súa capacidade para asumir roles de liderado<sup>4</sup>.

2 A necesidade dos modelos de rol por parte dos individuos pertencentes a grupos infrarrepresentados como a poboación afroamericana foi presentada frecuentemente como unha cuestión de psicoloxía individual. Véxase Cole (1976) e Swain (1993). Respecto ás mulleres, véxase Texler (1996) e Isaac (2001).

3 A ampliación dos dereitos políticos ás mulleres constitúe unha das demandas máis célebres e remóntase ao proceso revolucionario francés. Durante o período 1789-1793 algunhas mulleres dan visibilidade ás súas peticións irrompendo na esfera pública, en ocasións de maneira illada, outras colectiva, para expresaren as súas reivindicacións. Os chamados *Cadernos de queixas* redactados en 1789 para facer chegar as queixas dos estamentos aos Estados Xerais convocados por Luis XVI, entre outros elementos, daban mostra da diversidade de peticións das mulleres, que desde as nobres ata as relixiosas, pasando polas do Terceiro Estado, solicitaban dereito ao traballo, educación, dereitos matrimoniais e ata dereito ao voto. Os textos constitucionais do momento plasmaron algúns avances en relación aos dereitos das mulleres. Así, por exemplo, a Constitución Francesa de 1791 marcou a maioría de idade para homes e mulleres nos vinte e un anos e considerou o matrimonio como un contrato civil. Así mesmo, a lei de 1790 abolía o dereito de primoxenitura masculino, e a de 1792 recoñecía o divorcio en pé de igualdade de ambos os cónxuxes. En 1793, baixo o primeiro proxecto de Código Civil, a nai adquiría dereito a exercer a patria potestade nas mesmas condicións que o pai (consúltese Duby e Perrot, 2000).

Durante o século XIX, moitas mulleres e algúns homes reivindicaron o sufraxio universal feminino. Inicialmente pedíanse os dereitos das mulleres solteiras e viúvas, que non se encontraban baixo a tutela de ningún varón. Tamén os movementos católicos apoiaron a demanda de sufraxio feminino sobre a base da participación feminina como garantidora da orde moral.

Entrado o século XX, tan só Finlandia e Noruega lles recoñeceron o dereito ao sufraxio ás mulleres con anterioridade a I guerra mundial. Inmediatamente despois deste conflito implantárase en Austria, Dinamarca e Alemaña. Irlanda e Gran Bretaña recoñecerían entre 1918 e 1928; Holanda e Suecia, a principios dos anos vinte; España, en 1931; Francia, Italia e Bélxica, tras a II guerra mundial. En termos xerais, o maior obstáculo para as reivindicacións das sufraxistas residía na percepción masculina do destino que as mulleres lles darían aos seus votos. Esta preocupación facíase máis manifesta nas organizacións partidistas de esquerda, especialmente nos países católicos, onde a percepción do voto feminino como un voto conservador impediu o apoio ao sufraxio feminino. Así, por exemplo, en España o tema dos dereitos políticos das mulleres cobrou importancia coa proclamación da Segunda República en abril de 1931. A Asociación Nacional de Mulleres Españolas desenvolveu unha importante campaña para que a nova constitución republicana incluíse o dereito ao voto das mulleres. Os partidos conservadores, xunto coa Igrexa Católica, manifestáronse a favor do sufraxio feminino, dando por suposto que isto lles sería beneficioso en termos electorais. En cambio, os partidos republicanos e o socialista, temendo precisamente esa orientación ideolóxica do voto feminino, opuxéronse á ampliación do voto, a pesar de que en principio apoiaran a iniciativa. Máis tarde, os dereitos políticos alcanzados durante este período desapareceron durante o réxime de Franco. Consúltese Offen (2000) e Franco Rubio (1982).

4 Virginia Sapiro (1981: 712), defende que o incremento da presenza das mulleres nos parlamentos socavaría a percepción de que a política é un “dominio masculino”. Véxase tamén Anne Phillips (1995: 39, 79 e ss).

De acordo con esta formulación, a representación descritiva pode reforzar a comunicación: cando os intereses foron desatendidos pola axenda política resulta útil elixir un representante cuxas características descritivas se axusten ás propias, pois o votante, neste caso as mulleres, poden esperar que emerxan os temas que lles preocupan. Por exemplo, moitos temas relacionados co acoso sexual, os dereitos reprodutivos, o aborto, a dobre xornada das mulleres ou a violencia contra elas, que son importantes, emerxeron e evolucionaron rapidamente na axenda política porque foron as propias mulleres as que en maior medida presionaron para iso.

Outro argumento esgrimido en favor da representación descritiva é o da “xustiza”, que foi presentado tanto en termos retrospectivos como apelando á xustiza distributiva actual e baixo o que se ten abordado a necesidade de compensar os agravios cometidos contra as mulleres<sup>5</sup>. Desde o punto de vista normativo, a presentación de exixencias de representación descritiva obriga a unha fundamentación histórica da exclusión política das mulleres. Durante o século XX asistíuse á plasmación xurídica do recoñecemento dos dereitos das mulleres como suxeitos activos da cidadanía, pero este recoñecemento tamén puxo de relevo que un acceso igual aos dereitos non foi suficiente. En efecto, a igualdade formal pode combinarse facilmente co privilexio sistemático. O evidente contraste entre o principio universal da igualdade de dereitos e a escasa representación das mulleres na vida política e a vida pública está relacionado coa desigualdade de oportunidades. Precisamente neste aspecto, no da desigualdade de oportunidades, é no que se centra o argumento da xustiza distributiva actual.

O exercicio de dereitos, como a participación ou a representación política, depende duns recursos de que as mulleres non dispoñen en igual medida que os homes. Unha das causas maioritariamente sinaladas desta desigualdade de oportunidades alude á dobre carga das mulleres, laboral e familiar, así como á división sexual do traballo, que sitúa en desvantaxe as mulleres fronte aos homes para dispor de tempo para participar en política. A democracia debe descansar nunha igualdade *de facto*, non nunha igualdade *de iure* acompañada de vantaxes políticas concretas para un sexo. É necesario superar a contradición entre unha maior presenza de mulleres en moitos ámbitos da vida social e a súa ausencia nos espazos que afectan ao conxunto da sociedade; neste sentido, malia os considerables avances logrados na igualdade *de iure* entre homes e mulleres, a representación real das mulleres nos niveis máis altos de adopción de decisións non cambiou significativamente. Requírese abrir o xogo para lograr unha verdadeira igualdade de oportunidades que permita o incremento do número de mulleres que ocupan postos de representación.

O segundo gran debate normativo que vincula a preocupación do xénero coa política está relacionado coa pregunta acerca de se a incorporación das mulleres trae consigo unha diferenza en política, tanto desde o punto lexislativo como de liderado político, ou se as mulleres ofrecen unha representación “substantiva” das mulleres. A cuestión que se discute é se as mulleres que resultan elixidas para a representación política marcan unha “diferenza”, isto é, se inflúen nos contidos e na vida política mesma e a súa influencia está motivada non tanto polo feito de figurar como mulleres, senón de “actuar”, participar, como mulleres (Phillips, 1995; Lovenduski, 1997). A este respecto, recentemente xurdiron as primeiras investigacións (Norris e Lovenduski, 2003) que abordan a cuestión do impacto da presenza das mulleres no proceso político<sup>6</sup>.

5 O argumento da xustiza elaborado en termos retrospectivos é polémico, pois suscita algunhas dificultades: non está claro que as mulleres do presente deban ser beneficiadas con medidas positivas debido aos agravios cometidos no pasado. Desde esta perspectiva, unha maior presenza de mulleres nos órganos de representación permitiría paliar unha inxustiza cometida ao longo da historia. Agora ben, se a situación actual non se corresponde xa coa do pasado, resulta pouco obvia a defensa de accións positivas para as mulleres de hoxe. Por esta razón, o argumento da presenza desde o punto de vista da xustiza adquire maior forza elaborado como necesidade de garantir unha xustiza distributiva actual.

6 Estes traballos resultarían prematuros tempo atrás debido precisamente á tardía incorporación das mulleres á política. Serán os anos noventa (España, Reino Unido,...) os verdadeiros testemuños dos importantes cambios que levaron as mulleres a unha maior presenza en política.

O contido normativo que mellor centrou esta cuestión foi o desenvolvido por Anne Phillips en relación coa necesidade de combinar a denominada *política das ideas* coa *política da presenza*. Esta autora defende que as mulleres teñen unha identidade distintiva como grupo social<sup>7</sup>, baseada nunha serie de intereses comúns ou temas como o coidado da familia, os dereitos reprodutivos ou a igualdade de oportunidades laborais e educativas. Phillips puntualiza que esta afirmación non debe conducir a afirmacións de carácter esencialista respecto á identidade das mulleres. Os homes e as mulleres están atravesados por distintas identidades, cada unha das cales pode converterse en dominante durante un tempo. Nalgúns contextos, as persoas identifícanse fundamentalmente coas da súa mesma raza, noutros coas que son do seu mesmo sexo; ás veces é a clase a que fragua as conexións de identidade, outras a nacionalidade e, moi a miúdo, os ideais e as crenzas. Non obstante, a variedade de identidades das mulleres, puntualiza Phillips, non invalida o feito de que parte dos seus intereses veñen marcados polo sexo. O argumento dos intereses non se establece, por tanto, de acordo cuns intereses unificados das mulleres, senón, máis ben, sobre as diferenzas entre os intereses das mulleres e os intereses dos homes (Phillips, 1995:68).

Agora ben, se queremos falar de política da presenza con base no argumento dos intereses resulta imprescindible afondar máis neste aspecto.

### 1.1. Os intereses das mulleres

O tema dos “intereses” das mulleres ten sido moi utilizado dentro da teoría de xénero e aínda hoxe suscita controversia. Un dos aspectos máis polémicos ten que ver co enfoque da diferenza entre *intereses obxectivos* e *subxectivos*. Como se determinan os intereses obxectivos? O termo *interese* contén un significado científico ou son os intereses subxectivos, isto é, os desexos e preferencias conscientes das mulleres, os únicos que realmente podemos abordar? Podemos declarar que as mulleres teñen certos intereses obxectivos sen termos en conta o que pensan?

Unha das cuestións que centrou no seu día o debate foi a pregunta formulada por Virginia Sapiro acerca de se as mulleres teñen intereses políticos representables polo feito de seren mulleres e non por algo independente disto de xeito principal. Cando a discusión dos intereses das mulleres se contempla desde unha perspectiva ampla e xeral é frecuente encontrar afirmacións relativas ao feito de que as mulleres teñen unhas actitudes e uns valores distintos aos dos homes. Postúlase que, en relación con algúns temas da axenda política, como, por exemplo, o gasto militar, a defensa do ambiente, as políticas sociais, homes e mulleres difiren notablemente. Desde o noso punto de vista, esta perspectiva resulta un tanto arriscada xa que é difícil identificar onde se encontran os límites da propia definición dos intereses das mulleres.

Por outra parte, resulta relevante atender á cuestión da orientación ideolóxica das mulleres, pois pode comprobarse que os denominados intereses de xénero requiren unha matización se se trata de recoñecer intereses de mulleres de dereitas ou de esquerdas: normalmente, os temas de xénero máis próximos á posicións das mulleres de dereitas comprenden a defensa da familia, a igualdade de oportunidades, o emprego e a loita contra a violencia de xénero; os asuntos relativos á legalización do aborto, os métodos anticonceptivos, a educación sexual ou as cotas de discriminación positiva son demandas máis específicas das mulleres dun espectro ideolóxico de esquerdas.

<sup>7</sup> Un grupo social pode ser definido como un colectivo de persoas que se diferencia de, polo menos, outro grupo a través de formas culturais, prácticas ou modos de vida. Son unha clase de colectividade con consecuencias específicas no relativo á comprensión do modo en que as persoas se entenden elas mesmas. Non obstante, nin a teoría social nin a teoría política dispoñen dun concepto claro e desenvolto de grupo social. Os grupos determinan parcialmente a identidade das persoas en termos da forma cultural, a localización social e as historias que os membros do grupo consideran propias, sexa porque estes significados lles foron impostos ou porque foron determinados por eles, ou por ambas as cousas. Os grupos débense entender, non como substancias, senón como formas de relacións sociais. Así, por exemplo, a división sexual do traballo creou grupos sociais de mulleres e homes en todas as sociedades. Véxase Young (2000: 80).

Así mesmo, a estas dificultades cómpre engadir as derivadas das diferenzas internas das mulleres marcadas por outro tipo de división social<sup>8</sup>, xa sexa a etnicidade, a clase, a nacionalidade, a idade, etc. Logo, os intereses das mulleres non constitúen un *a priori* dado nin todas as mulleres coinciden na preocupación sobre certos temas denominados “reprodutivos”. En efecto, nun estudo danés acerca do comportamento político dos mozos, Lise Togeby mostra que as mulleres novas están comprometidas en maior medida en temas de emprego. De igual modo, Monique Leyenaar sinalou recentemente os cambios de intereses que a partir dos anos noventa se están a producir entre as mulleres holandesas novas, cultas: estas, progresivamente, foron deixando nun segundo plano a identidade de xénero e o que podería denominarse os temas feministas<sup>9</sup> en favor dunha identidade política máis xenérica<sup>10</sup>. Neste sentido, o carácter cambiante dos intereses pode contemplarse como unha dimensión máis do problema dos intereses das mulleres.

Se temos en conta, por tanto, as diferenzas existentes entre as mulleres, parece máis realista non dar por suposto unha especie de irmandade xenuína entre todas elas; nin sequera de solidariedade incluso. Quizais por iso resulte máis adecuado optar por unha definición limitada de intereses, que permita unha formulación e unha medición empírica máis efectivas. Phillips, por exemplo, optou por unha concepción máis minimalista: a asunción dunha limitada denominación común de intereses que permita conectala coa súa influencia na área política sen caer na esencialización<sup>11</sup> da categoría de muller. Iris Young, pola súa banda, propón adoptar unha perspectiva pragmática que identifique as mulleres como colectivo ou “serie” sen ter que asumir unha identidade común homoxénea, isto é, centrándose en argumentos ligados a prácticas e problemas políticos específicos que lles afectan ás mulleres.

Así mesmo, en consonancia coas teses de Wängnerud (2000: 70), Norris e Lovenduski definen os intereses compartidos das mulleres como aqueles en favor de políticas en que as mulleres vexan incrementada a súa autonomía. O recoñecemento dos intereses constitúe un *proceso* de politización que pode ser comprendido como unha serie de fases: 1) as mulleres recoñécense como unha categoría social que permite pór en cuestión a neutralidade de xénero da política; 2) as mulleres identifican as desigualdades de poder entre os sexos; e 3) as mulleres defenden políticas que traian consigo maior autonomía para elas. Cada un destes momentos inflúe no proceso político. Wängnerud mostra no seu estudo que a presenza de mulleres no Parlamento sueco implicou un cambio de énfase a favor dun maior impulso dos intereses de mulleres na esfera política, isto é, que unha maior presenza de mulleres implicou un incremento da sensibilidade lexislativa en torno a estes intereses. A articulación e a consideración destes intereses debéronse ao traballo das mulleres parlamentarias.

Estudos parecidos leváronse a cabo en Finlandia, Gran Bretaña e Noruega; tamén estes conclúen que existe unha maior tendencia a que as mulleres presionen por axendas que conteñan temas que son de interese para elas (Henig, 2001). Así mesmo, investigacións realizadas noutros países, como Arxentina, demostran diferenzas de xénero similares en relación á política. O estudo realizado da

8 Anne Phillips abordou o tema dos intereses das mulleres en relación coa clase e a etnicidade. Así mesmo, Norris e Lovenduski levaron a cabo unha exhaustiva análise empírica sobre a importancia do xénero, a clase e a etnicidade na toma de decisións políticas.

9 Segundo Abby Peterson, un tema feminista defínese a través do sistema de valores da cultura das mulleres. Esta autora recolle algúns trazos que tenden a caracterizar un tema feminista en política: 1) as mulleres apóianse nun grao maior que os homes; 2) sitúase fóra da escala tradicional dereita/esquerda; e 3) tende a enfrontarse con reaccións emocionais na escena política.

10 De acordo con Leyenaar, as principais demandas en materia de xénero incluídas na axenda política durante os anos noventa en Holanda foron desaparecendo como resultado da normalización dunhas relacións máis igualitarias entre homes e mulleres, tanto en política como noutras esferas da vida social. A isto contribuíron, en gran medida, as políticas de *mainstreaming* levadas a cabo polo goberno holandés. Véxase o capítulo dedicado a Holanda en Galligan e Tremblay (2005).

11 O termo “esencialismo”, utilizado no contexto da teoría normativa de xénero, posúe diferentes significados: o máis común alude á tendencia a contemplar determinadas características ou capacidades como esencialmente “femininas”, de maneira que se encontran inalterablemente vinculadas ao feito de ser muller. De acordo con esta acepción, o esencialismo encóntrase moi cerca das posturas deterministas de carácter biolóxico.

Cámara Arxentina de Deputados sacou á luz diferenzas significativas en canto ás prioridades das deputadas, especialmente en áreas de dereitos da muller e a familia (Jones, 1997).

## 1.2. Presenza de mulleres e axenda política

A posición en primeiro plano dos intereses das mulleres está conectada coa posibilidade de transformación da axenda política. Como sinala Phillips, cando se suscitan asuntos e problemas novos, ao sopesar interpretacións e prioridades, resulta moi relevante quen son os representantes, pois disto depende o grao de implicación e a enerxía investida na súa defensa. Agora ben, a elección de mulleres non é condición suficiente para supor que os intereses das mulleres vaian estar representados, pois requírese unha composición de mulleres suficiente como para influír na opinión dos grupos que deciden, isto é, un limiar determinado de mulleres.

De acordo coa denominada teoría da *masa crítica*, o comportamento político fórmase segundo o contexto estrutural; isto é, os políticos responden estratexicamente ás oportunidades presentes arredor seu. Logo, se as mulleres se manteñen nunha minoría, plasmaranse poucas diferenzas de xénero nos órganos de representación política. Non obstante, se as mulleres conseguen converterse en masa crítica<sup>12</sup> a situación cambia, xa que a partir deste certo limiar se producen cambios na cultura política, o discurso dominante e a axenda política. A teoría da masa crítica supón unha interesante ferramenta analítica para distinguir aquelas situacións en que o aumento da presenza de mulleres fai posible un cambio na elaboración das axendas políticas. Para Lovenduski e Karam (2002) pódense distinguir catro tipos de cambios que permiten marcar a diferenza: 1) cambios institucionais e de procedemento; 2) cambios de representación; 3) o impacto ou a incidencia nos resultados; e 4) cambios no discurso.

Os cambios institucionais relaciónanse coas medidas que modifican as institucións para facelas máis “favorables” aos intereses das mulleres. Estas reformas teñen que ver cunha maior conciencia de xénero e necesariamente deben ir acompañadas de procedementos orientados a ter en conta a presenza das mulleres. Canto aos cambios de representación, remiten a accións específicas dirixidas a asegurar o acceso continuo e progresivo das mulleres aos órganos de representación política. Entre outras medidas contémpanse o fomento de candidaturas femininas, a promoción de leis sobre igualdade de xénero, regulacións sobre a paridade ou modificacións nos sistemas electorais. Así mesmo, a incidencia nos resultados refírese á “feminización” da lexislación e outros rendementos políticos en beneficio dos intereses das mulleres. Por último, os cambios no discurso propiciados pola maior presenza de mulleres nas institucións está ligado á normalización das perspectivas das mulleres dentro das institucións así como á aceptación delas por parte da opinión pública, de forma que a idea da presenza das mulleres en política sexa tan normal como a presenza dos homes.

12 Dalherup identificou catro tipos de situacións: 1) os grupos homoxéneos encóntranse totalmente dominados por un grupo maioritario; 2) os grupos nesgados teñen minorías por debaixo do 15% do total dos seus membros; 3) os grupos inclinados teñen minorías de ata un 40%; e 4) os grupos equilibrados presentan unha relación entre subgrupos próxima á metade. Desde esta perspectiva, mentres as mulleres non alcanzan unha masa crítica e sexan un grupo nesgado, aínda que teñan prioridades específicas, non pode esperarse que se comporten de maneira diferente a outros membros. No momento en que se convertan en grupo inclinado ou equilibrado, daquela será posible esperar un cambio gradual na axenda política.

Dentro do debate sobre a denominada teoría da masa crítica resulta interesante subliñar que tamén se encontran voces que poñen en cuestión a causalidade establecida entre a presenza de mulleres e as axendas políticas sensibles aos temas de xénero. En efecto, a discusión acerca dos factores determinantes para a construción dunha axenda de xénero abórdase non só desde a perspectiva da presenza cuantitativa, senón tamén desde a presenza cualitativa. Algunhas autoras (Tremblay e Pelletier, 2000) consideran que os cambios significativos na axenda política están motivados en maior medida pola presenza de mulleres con conciencia feminista; é dicir, que a elección dun gran número de mulleres non constitúe necesariamente a mellor estratexia para sacar á luz as necesidades, demandas e intereses daquelas. De acordo con estas autoras, a presenza ou “representación descritiva” debe combinarse coa “representación substantiva” co obxectivo, precisamente, de non perder de vista tanto os aspectos relativos á igualdade política, a xustiza ou a lexitimidade da democracia, como os relativos aos cambios necesarios en materia de intereses e demandas das mulleres.

## 2. Contribucións politicolóxicas de carácter empírico

### 2.1. Goberno e cámaras lexislativas

Os primeiros traballos politicolóxicos de carácter empírico centrados na presenza das mulleres nos espazos de representación política xorden durante os anos oitenta. É importante destacar dúas contribucións que supuxeron un paso adiante e unha primeira resposta ás preguntas que xorden da discusión normativa anteriormente examinada. Referímonos aos traballos de P. Norris e J. Lovenduski, centrados na análise dos procesos de recrutamento e o impacto das mulleres parlamentarias, e á suxestiva investigación de S. Thomas, que aborda o traballo lexislativo nas cámaras de representantes dos estados norteamericanos.

Norris e Lovenduski consideran que para comprender a escasa presenza de mulleres no poder lexislativo cómpre ir para alén das explicacións centradas no recrutamento por parte dos partidos, é preciso analizar outros factores que inflúen nas oportunidades que teñen as mulleres para seren recrutadas como parte da elite política. Se, tal como manteñen tales estudos, a posibilidade de seren elixidos é a mesma para homes e mulleres, a explicación debe encontrarse nas fases previas, é dicir, na decisión individual de se integrar na vida política e na selección e nominación de candidaturas realizada no seo dos partidos.

Estas dúas autoras utilizaron o modelo de “oferta e demanda” para explicar o recrutamento das mulleres, pois constitúe un esquema analítico que permite entender o proceso de selección e os factores que inflúen nel. Se se analiza o proceso de recrutamento da *demanda*, o seu resultado explícase a partir da idea de que os que seleccionan elixen os candidatos dependendo da percepción das aptitudes, calidades e experiencia dos aspirantes. A falta de información completa sobre o aspirante conducirá os seleccionadores a xuízos baseados en percepcións distorsionadas que implican algún tipo de discriminación, de xeito que se as persoas que toman as decisións no proceso de selección de candidatos opinan que as mulleres teñen menos probabilidades de ser elixidas, independentemente de que isto sexa certo ou non, tenderán a apartalas das candidaturas.

A este respecto pódense distinguir dous tipos de discriminación: a “discriminación directa”, é dicir, un xuízo negativo das mulleres ao atribuírselles certas aptitudes, capacidades ou experiencias que caracterizan o grupo a que pertencen; e a “discriminación imputada”, que implicaría que os membros do partido persoalmente non favorecen a presenza de mulleres apelando ás preferencias do electorado<sup>13</sup>.

As explicacións desde o lado da oferta, pola contra, suxiren que a composición dos órganos de representación política reflicte a oferta dos que pretenden ocupar un dos seus escanos. O grupo dos aspirantes, a oferta, viría determinada fundamentalmente pola posesión ou limitación de certos recursos (tempo, diñeiro, formación e experiencia), pero tamén por factores motivacionais dos candidatos, entre os cales se encontran a tenacidade, a ambición e o interese. Os factores de oferta e demanda interactúan: alguén ten que querer presentarse como candidato e alguén ten que calcular se vai ser seleccionado.

Por outro lado, entre os obstáculos a que se confrontan as mulleres na súa aspiración de acceder a cargos de representación política encóntranse aqueles relacionados coa visión estreita dos roles de xénero, as doutrinas relixiosas restritivas, as leis, as menores oportunidades das mulleres, as condicións socioeconómicas discriminatorias, as resistencias masculinas ao recoñecemento das mulleres como iguais dentro dos partidos e os factores institucionais, como determinados sistemas electorais<sup>14</sup>.

Existen poucos estudos empíricos que expliquen por que as mulleres non conseguen alcanzar posicións de goberno na mesma medida que os homes. En termos xerais, salíéntanse algúns resultados como, por exemplo, que a proporción de solteiros, separados e divorciados ou con menos fillos é máis elevada nas mulleres deputadas que nos homes deputados. Así mesmo, a pouca disposición dos homes a designar mulleres para postos de liderado político foi identificada como unha barreira para as elites femininas que alimentan aspiracións políticas.

Un dos estudos máis exhaustivos que se levaron a cabo para explicar por que se fracasa á hora de representar por igual a homes e mulleres dentro das elites políticas, foi o realizado para o caso británico. Este ten como punto de partida referencias a estudos anteriores nos cales se facía fincapé máis nos aspectos formais do proceso que en analizar as actitudes, os valores e as prioridades dos seleccionadores do partido. Tamén se refiren a estudos realizados no devandito país, especialmente aos de Rasmussen e Vallance, que aluden á discriminación, pero máis como un lugar común que con evidencias. Indican a importancia de estudos como os realizados por Chapman, que recolle a experiencia dos perdedores para o caso das eleccións ao goberno local escocés, superando as visións tradicionais ancoradas na experiencia dos gañadores<sup>15</sup>.

13 Un número importante de investigacións suxiren que o sexo das persoas candidatas non constitúe un factor que provoque rexeitamento por parte do electorado en xeral. Na actualidade, a maioría do electorado non ordena as súas preferencias de voto en función do sexo dos candidatos. Agora ben, non hai que desestimar o funcionamento menos explícito dos estereotipos relativos ás habilidades políticas dos homes e das mulleres, pois estas valoracións si que poden ter impacto na percepción dos candidatos ou candidatas. Consúltese Kahn (1996).

14 En 2004 levouse a cabo un estudo para a Comisión Económica para América Latina das Nacións Unidas (CEPAL) acerca dos sistemas electorais e a representación feminina en América Latina no cal se subliña que os obstáculos que limitan a participación política das mulleres tanto no ámbito nacional como local son, entre outros: a falta de apoio por parte da cidadanía ás candidaturas femininas; a falta de recoñecemento e lexitimidade da participación das mulleres nas esferas do poder público; a falta de recursos económicos de que dispoñen as mulleres para lanzarse a unha candidatura; a inexperiencia e o descoñecemento da práctica política; a incompreensión por parte dos homes e das mulleres dos temas de xénero, etc.

15 É importante engadir que o estudo desta autora tamén coincide en recoñecer a carencia de estudos nesta área, cando os estudos anteriores son meras descrições de elites sen capacidade de analizar o patrón común de dominación masculina no nivel universal.



O estudo do caso británico amosou que a explicación máis suxestiva está instalada no lado da oferta: son poucas as mulleres que se presentan por un problema de recursos e motivacións<sup>16</sup>. Isto deixa os que seleccionan coas mans atadas, xa que elas se inhibirían de competir (Norris e Lovenduski, 1995). Non obstante, este estudo empírico, un dos máis citados e exhaustivos realizados para un só país, recibe obxeccións metodolóxicas: o problema das conclusións é que se basean na análise de respostas a cuestionarios e os valores discriminatorios son difíciles de discernir neles, sobre todo cando estes son formulados a persoas formadas e con elevados coñecementos políticos para as cales resultaría “politicamente incorrecto” recoñecer a súa existencia. Con todo, dada a escaseza de estudos empíricos sobre o proceso, non deben desdixarse tan facilmente tales conclusións, que deberían alentar o necesario afondamento na vertente empírica dos procesos de selección (Uriarte, 1997).

Recentemente Norris e Lovenduski (2003) levaron a cabo unha interesante investigación co obxectivo de avaliar o impacto da presenza de mulleres no Parlamento británico, un traballo baseado en case 1000 cuestionarios contestados por políticos (incluían candidatos parlamentarios e membros electos) protagonistas das eleccións xerais británicas de 2001. As principais conclusións apuntan que a maior presenza de mulleres no Parlamento británico non significou un cambio radical da cultura política predominante no citado Parlamento. Non obstante, evidénciase que as mulleres dos principais partidos políticos fixeron aflorar unha serie de valores e actitudes en asuntos relativos á igualdade: os denominados intereses das mulleres (dereitos reprodutivos, igualdade de oportunidades, emprego feminino, adopción de medidas de discriminación positiva no recrutamento de mulleres dentro dos partidos, etc.). Polo tanto, Norris e Lovenduski apuntan que a presenza de mulleres tivo un impacto maior que o simplemente simbólico, pois impulsou cambios significativos en relación coas demandas das mulleres<sup>17</sup>.

Así mesmo, resulta imprescindible destacar a recente publicación de Ivonne Galligan e Manon Tremblay (2005), que inclúe numerosas achegas de estudos sobre a presenza política das mulleres en diferentes países. Segundo este traballo, os tres obstáculos principais para a igual presenza de homes e mulleres residen nas actitudes socioculturais, as capacidades das mulleres e os aspectos institucionais. Nun sentido amplo, a maioría das investigacións recollidas neste volume vinculan a baixa presenza das mulleres en política ás actitudes (condicionadas polos roles de xénero asignados a homes e mulleres) e a unha determinada conceptualización institucional do poder. De acordo coas investigacións, aínda existe un predominio da perspectiva centrada na visión masculina do poder político, que lles asigna ás mulleres un papel protagonista dentro da familia e na esfera privada. Nalgúns casos, a importancia da cultura e a práctica relixiosa contribúe a este esquema; non obstante, nos países de tradición laica, o conservadorismo relixioso foi substituído pola hexemonía do individualismo liberal, que reforza, máis que mitiga, as visións patriarcales do poder e a política.

---

16 As potenciais candidatas a postos de responsabilidade política encóntranse seriamente limitadas polas dificultades de combinar as responsabilidades profesionais e familiares. Estas dificultades afectanlles máis ás mulleres que aos homes, posto que aquelas dedican, en comparación con estes, moito máis tempo á realización de tarefas domésticas e de coidados, incluíndo tamén a súa organización.

17 Un bo exemplo dos cambios en curso propiciados pola maior presenza de mulleres no goberno laborista é o referido aos permisos de paternidade e maternidade. De acordo cos novos plans do Goberno británico de Blair, os varóns que sexan pais terán dereito a seis meses de permiso de paternidade sen soldo durante o primeiro ano de vida do bebé. Ata uns 400.000 varóns terán dereito anualmente a este permiso ampliado de paternidade, que podería entrar en vigor en 2007. Actualmente, os novos pais teñen dereito só a dúas semanas de permiso durante as cales reciben do Goberno unha paga de paternidade de aproximadamente 150 euros semanais. Así mesmo, as nais terán dereito de ata nove meses de permiso remunerado de maternidade en lugar dos seis actuais a partir de 2007, que se ampliarán a un ano a partir de 2009.

Noutra orde de cousas, se atendemos ao caso español, as lagoas na investigación sobre este tema son importantes. A maior parte dos traballos realizados ata a data son de carácter descritivo e apenas fan referencia a investigacións e debates transnacionais. Non obstante, o estudo das relacións entre as mulleres e o poder político constitúe unha das principais liñas de investigación dos traballos politicolóxicos realizados sobre a muller en España. Dentro deste campo, os datos de que se dispón sobre a presenza das mulleres nos gobernos e órganos representativos son abundantes e foron recollidos principalmente polo Instituto da Muller. Por outra banda, resulta necesario destacar o recente artigo de Valiente, Ramiro e Morales (en Galligan e Tremblay *et al.*, 2005), que analiza a presenza política das mulleres no Parlamento español. Entre as conclusións máis destacables podemos falar da confirmación da crecente incorporación das mulleres ao Congreso dos Deputados nas eleccións de 2000, pois alcanzaron un nivel de presenza do 36%. Así mesmo, a discriminación das mulleres dentro do Parlamento está relacionada máis ben co tipo de funcións e coas comisións asignadas ás mulleres. Estas últimas están maiormente implicadas en áreas de traballo de tipo social<sup>18</sup>, fronte aos homes, que lideran os espazos das principais portavocías e as comisións permanentes.

## 2.2. Partidos políticos

Os partidos políticos son os principais responsables do acceso das mulleres e o incremento da súa presenza nas estruturas de poder político. Co obxectivo de alcanzar posicións de liderado, as mulleres necesitan ascender dentro dos propios partidos, que son os que teñen a capacidade para seleccionar os candidatos e as candidatas a cargos públicos. As investigacións levadas a cabo dentro deste ámbito resultan moito máis escasas que as das elites representativas e nin sequera se coñecen os datos numéricos máis elementais relativos a algúns aspectos da presenza feminina en organizacións partidistas; aínda que si se coñece que, en xeral, as mulleres están infrarrepresentadas na militancia deste tipo de organizacións (Pedersen *et al.*, 2004). Debido ao importante papel que os partidos representan na vida política das democracias contemporáneas, este ámbito de estudo converteuse recentemente nunha área de investigación prioritaria.

Distintas investigacións constatan o protagonismo dos partidos políticos respecto ao menor ou maior peso da representación política das mulleres, dado que unha das súas funcións, na maioría dos sistemas, é a do recrutamento, selección e preparación das elites e o exercicio do poder. De feito, sinálase que son os gardiáns cruciais para os cargos de representación popular (Norris e Lovenduski 1997, 2003).

Outra vez son Lovenduski e Norris as que achegan o punto de partida fundamental neste tipo de análise. No seu libro *Women and Party Politics* (Lovenduski e Norris, 1993) identifican os distintos tipos de estratexias que utilizaron os partidos políticos para incorporar as mulleres e os temas de xénero. Segundo estas autoras, os partidos poden adoptar diferentes medidas internas para aumentar a presenza das mulleres: 1) *estratexias retóricas*, que son aquelas que supoñen a difusión das reivindicacións das mulleres nos documentos dos partidos e as referencias dos dirixentes do partido á importancia da incorporación das mulleres á política; 2) *estratexias de acción positiva*, que consisten en programas de

18 Normalmente adóitase relacionar os denominados intereses das mulleres co feito de que estas participen en política en áreas de especialización social que aínda se perciben como de menor prestixio (e menos poder), tales como as comisións de educación, saúde e asuntos de familia. Moitas feministas consideran necesario establecer unha presenza feminina en áreas de maior prestixio e que, por tradición, teñen maior influencia dentro da política, tales como as comisións orzamentarias ou de asuntos exteriores. Outras posturas, no entanto, argumentan que a propia diferenciación non se xustifica debido a que o acoutamento de “espazos menores” deixa de lado o feito de que estas áreas, en que as mulleres se mostran máis activas e traballan maiormente, teñen un maior impacto e representan unha porcentaxe moi importante do gasto público. Neste sentido, a diferenciación tradicional entre espazos públicos de pouco ou moito peso resulta inexacta e debe ser refutada polas propias mulleres sen perder de vista a súa participación activa tamén noutros campos da política.

formación para afiliadas e/ou para candidatas, na creación de seccións de mulleres (ben de tipo paralelo, ben dentro das estruturas do partido) e nas campañas para a igualdade política das mulleres realizadas desde estas instancias; e, por último, 3) *estratexias de discriminación positiva*, que supoñen a creación de espazos reservados para as mulleres nos postos de decisión política ou nas listas electorais (Lovedunski e Norris, 1993).

En xeral, a escasa literatura dedicada á análise da posición da muller nos partidos centrou o seu interese no exame dos programas e proxectos políticos avaliando a forma en que os partidos responderon ás demandas que proveñen das mulleres, analizando que medidas –retóricas, de acción positiva ou discriminación positiva– asumen e que propostas promoven neste sentido. En termos xerais, son traballos que demostran que os partidos políticos tamén teñen abordado os temas e as preocupacións relativos ás mulleres e á discriminación destas últimas. Neles recoñécese a necesidade de levar a cabo actividades destinadas especificamente ás mulleres e a promover a súa igualdade respecto aos homes, así como a asunción por parte dos propios partidos da responsabilidade neste proceso (Lovedunski e Norris, 1993; Elizondo, 1999).

Sen dúbida, o terreo en que máis se avanzou no coñecemento dos factores determinantes da presenza política das mulleres é o relativo á utilización de medidas de discriminación positiva, isto é, ao uso de cotas por parte das organizacións partidistas. Na medida en que as cotas dos partidos se diferencian das “cotas constitucionais” en que o Estado non ten poder sancionador en situacións de incumprimento, este tipo de estudos convértese en esenciais á hora de analizar os factores que inflúen no recrutamento das mulleres dentro dos partidos e, por extensión, na súa presenza en órganos representativos.

O que sabemos con respecto a estes estudos e ao proceso de recrutamento refírese, en primeiro lugar, a que cada vez son máis os partidos que nos seus estatutos e programas establecen a utilización das cotas: 130 partidos de 61 países (Davidson-Schmich, 2006: 212). Por outro lado, tamén se constata que, malia ter establecida esta medida de discriminación positiva, a porcentaxe de mulleres que son finalmente seleccionadas varía de forma importante entre un partido e outro, de xeito que as investigacións se ocuparon de explicar esta variación. Neste sentido, identificáronse factores tanto estruturais como de axencia.

Entre os primeiros está o sistema electoral que, como vimos en puntos anteriores, resulta un dos factores explicativos fundamentais da presenza feminina. Así mesmo, estas investigacións evidencian a influencia do grao de competición partidista no sentido dunha menor presenza feminina en situacións de alta competitividade. O grao de centralización e institucionalización do proceso de recrutamento tamén parece estar detrás dunha maior ou menor presenza de mulleres, pois canto máis centralizado e institucionalizado sexa este proceso, maior posibilidade de cumprimento das cotas. Por último, dentro dos factores estruturais, hai que referirse tamén a aspectos que teñen que ver coa oferta e o tipo de postos elixibles. Algunhas explicacións apuntan ao feito da discriminación por parte dos que seleccionan e conforman as listas de candidatos aos parlamentos, debido, non tanto á escasa incorporación das mulleres nas listas, senón aos postos a que estas son relegadas. A discriminación prodúcese, por tanto, na propia configuración das listas: as mulleres ocupan en menor medida que os homes os denominados “postos seguros”<sup>19</sup> ou elixibles. É por isto polo que, cada vez máis, desde as propias organizacións dos partidos as mulleres demandan a creación das listas “cremalleira”<sup>20</sup>.

19 Considéranse postos seguros aqueles que saíron elixidos na anterior convocatoria electoral.

20 Elaboradas de modo que os postos da lista sexan asignados intercalando homes e mulleres.

Por outro lado, tense argumentado que as mulleres teñen maiores oportunidades en partidos cunha orientación ideolóxica de esquerdas, pois estes tenden a seleccionar máis mulleres nas súas listas, así como a adoptar normas para o establecemento de cotas de xénero (Davidson-Schmich, 2006). Non obstante, como comentabamos no punto destinado aos intereses das mulleres, as mulleres non están saíndo tan mal paradas dentro dos partidos de dereita debido, precisamente, ao establecemento da “cota tácita”. O xeneralizado estado de opinión en contra da discriminación das mulleres permitiu que, na práctica, os partidos de dereitas tamén apliquen criterios de paridade sen que estes figuren nos seus programas para que non entren en contradición cos seus presupostos ideolóxicos (García de León, 2002: 64).

Cada vez son máis as investigacións que apuntan á importancia da axencia como elemento explicativo do éxito da selección de mulleres. Xa o libro de Lovenduski e Norris (1993) sinalaba a inexistencia de partidos en que os esforzos por nominar mulleres se fixesen sen a intervención das demandas das propias mulleres. Así mesmo, Caul (2001) apunta que a presenza de mulleres en postos de liderado dun partido é un requisito importante á hora de que este adopte cotas de xénero nos seus procesos de selección. Nos últimos anos dúas investigacións viñeron completar e matizar en certo sentido esta idea segundo a cal máis mulleres en postos directivos dos partidos implican máis mulleres seleccionadas.

A matización pode ser encadrada tamén no marco das explicacións que apuntan aos factores de axencia, no sentido en que son os atributos ou as actitudes políticas das persoas encargadas da selección os que poden explicar unha maior porcentaxe de mulleres seleccionadas. Para o caso alemán parece que os valores católicos predominantes nas áreas rurais iniben o cumprimento das cotas, ben condicionando a percepción de quen se encarga da selección, ou ben condicionando as propias mulleres á hora de se presentaren como candidatas (Davidson-Schmich, 2006). Por outra banda, Manon Tremblay e Rejean Pelletier (Tremblay e Pelletier, 2001) encontran para o caso canadense, mesmo asumindo que o xénero por si só ocupa un lugar central, que a conciencia feminista de quen selecciona é a variable máis importante para o apoio de certas medidas de promoción do acceso das mulleres a postos representativos.

O ritmo de cambio é lento e as oportunidades das mulleres varían, como vemos, dependendo de distintos factores. En calquera caso, os partidos constitúen unha variable fundamental de cara ao avance na igualdade de xénero na toma de decisións. Máis concretamente, e á vista destas últimas investigacións, son o xénero e as actitudes das elites dos partidos os factores que máis poden estar influíndo, e é aquí onde, ao noso parecer, deben centrarse todos os esforzos nas futuras investigacións, en responder cantas mulleres hai nas organizacións partidistas, quen son os que ocupan estas posicións e cales son as súas opinións e actitudes.

### 2.3. Administración pública

A *burocracia representativa* foi a perspectiva fundamental desde a que abordar a presenza da muller nas administracións estatais. Esta perspectiva descansa na idea, comunmente aceptada, de que as administracións deben ser representativas da cidadanía á cal serven e de que esta representación baseada na existencia de características demográficas podería conducir a unha representación máis significativa; este dobre sentido da representación orienta o que vai ser o obxecto de estudo fundamental das investigacións neste campo.

Así, unha primeira aproximación ao estudo da presenza das mulleres nas administracións tentou avaliar a existencia de representatividade en termos pasivos, é dicir, preguntar pola congruencia entre as

características demográficas dos administradores públicos e as da poboación en xeral. No entanto, estas investigacións enseguida pasaron a analizar a representatividade activa das administracións públicas preguntándose se os servidores públicos actúan en beneficio do público que comparte as súas mesmas características de grupo, de xénero ou de raza. Desde esta dobre perspectiva, a literatura salienta que, por un lado, o xénero importa, xa que homes e mulleres exercen un liderado distinto que, ademais, se traduce nun impacto sobre o rendemento das administracións (Meier *et al.*, 2006); e, polo outro, que estas diferenzas descansan fundamentalmente no tipo de contexto institucional en que se levan a cabo (Saidel e Loscocco, 2005).

Todas estas achegas naceron da ciencia política norteamericana, que foi a que máis avanzou no coñecemento do papel das mulleres na administración. Noutros contextos o coñecemento do rol das mulleres como burócratas é menor e require máis estudos. Bo exemplo desta escaseza é o caso español. Como ocorre noutros países, o panorama con que nos encontramos é desolador: son moi escasos os traballos que abordaron en exclusiva a situación da muller nas administracións públicas. Só a través dunha lectura detallada é posible extraer dalgunhas investigacións datos sobre a carreira, os mecanismos de promoción e o perfil sociolaboral das mulleres que puideron alcanzar posicións como altos cargos.

Algunhas investigacións cualitativas resultan moi clarificadoras acerca da progresión das mulleres nas xerarquías da administración pública. Estes traballos teñen sinalado a necesidade de coñecer as persoas que deciden diariamente as políticas públicas que lle afectan á cidadanía, xa que se pon de manifesto que cada vez máis os partidos políticos, os grupos parlamentarios ou os propios administrados entenden a administración como un lugar fundamental para as súas reivindicacións. Convértese así a administración pública nunha das claves para entender o sistema político (Matas, 1996): grazas a ela fanse realidade as decisións adoptadas noutras instancias políticas e vertébranse as vontades de todos os elementos presentes nun sistema político e na sociedade. Neste sentido, o estudo das elites políticas faise necesario na medida en que permite orientar de forma adecuada as relacións entre política e administración.

Agora ben, malia a importancia das administracións nos sistemas políticos actuais, conséntase que os estudos empíricos sobre xerencia pública bordearon tradicionalmente o papel da muller en posicións directivas: seguimos ignorando aspectos claves como as pautas de acceso, o impacto sobre o estilo directivo e a acción política ou o papel que os procesos de modernización lles reservaron ás mulleres. As elites femininas nas administracións e nos gobernos están a funcionar como tests aos gobernos e partidos políticos acerca da aplicación da paridade por parte dos executivos, comprobando en que postos e que número de candidatas se presentan nas listas electorais (García de León, 2002). Como avanzabamos na primeira parte, dedicada á discusión normativa, resulta pertinente comprobar o posible grao de transformación do escenario político coa incorporación a el das mulleres.

### 3. Comentarios finais

Os avances logrados en canto á presenza de mulleres nas últimas décadas foron notables, pero aínda se deben considerar moderados se temos en conta que as mulleres representan a metade da poboación. Os estudos académicos demostran que se avanzou na idea de que é necesario que as mulleres participen na vida política en igualdade de condicións que os homes. A posición en primeiro plano do interese pola presenza relaciónase coa contradición entre unha maior presenza de mulleres en moitos ámbitos da vida social e a súa ausencia nos espazos de toma de decisións que afectan ao conxunto da sociedade. Para que as mulleres hoxe en día alcancen e exerzan o poder real en canto á toma de decisións, e a súa presenza non se converta en mera retórica, é preciso aínda superar importantes barreiras relativas, entre outros aspectos, á dobre carga laboral e familiar, ao modelo masculino de vida política ou aos roles sociais predeterminados asignados ás mulleres.

Parece claro, á luz das investigacións sobre as representantes políticas, que os factores de oferta son a principal variable explicativa da menor presenza das mulleres en política. Neste sentido, habería que indagar se se trata factores relacionados coa corresponsabilidade das tarefas domésticas os que están detrás de que un menor número de mulleres estean dispostas a ocupar un posto como candidata. Así mesmo, na medida en que se constate a presenza dun modelo de política masculino, teríamos que dedicar os nosos esforzos investigadores á análise das actitudes e as visións do mundo da política por parte das mulleres como factor que incide nas súas motivacións á hora de participaren. Estes dous ámbitos de investigación tórnanse imprescindibles no campo da militancia nos partidos políticos, na medida en que a actividade e o traballo no partido constitúen o capital político fundamental á hora de ser seleccionada.

Noutra orde de cousas, de manterse a actual tendencia a unha maior presenza das mulleres en postos de responsabilidade política crecerá a expectativa do logro completo da paridade e, a partir deste punto, máis interesante resultará analizar a verdadeira pegada que as mulleres poidan ter en política. Ata agora foi imprescindible centrarse no recente ingreso das mulleres nas institucións políticas. Estas análises, realizadas maioritariamente no contexto anglosaxón, apuntan cara a un impacto diferenciado de xénero. Non obstante, é tempo de ampliar xeograficamente a análise e de reflexionar como e onde debemos medir o impacto. Unha vez constatado o impacto discursivo e lexislativo, as investigacións acerca das transformacións institucionais e outros rendementos políticos deben pasar a primeiro plano. Coidamos que estes son algúns dos importantes desafíos que os futuros estudos de xénero deben afrontar.

## Referencias bibliográficas

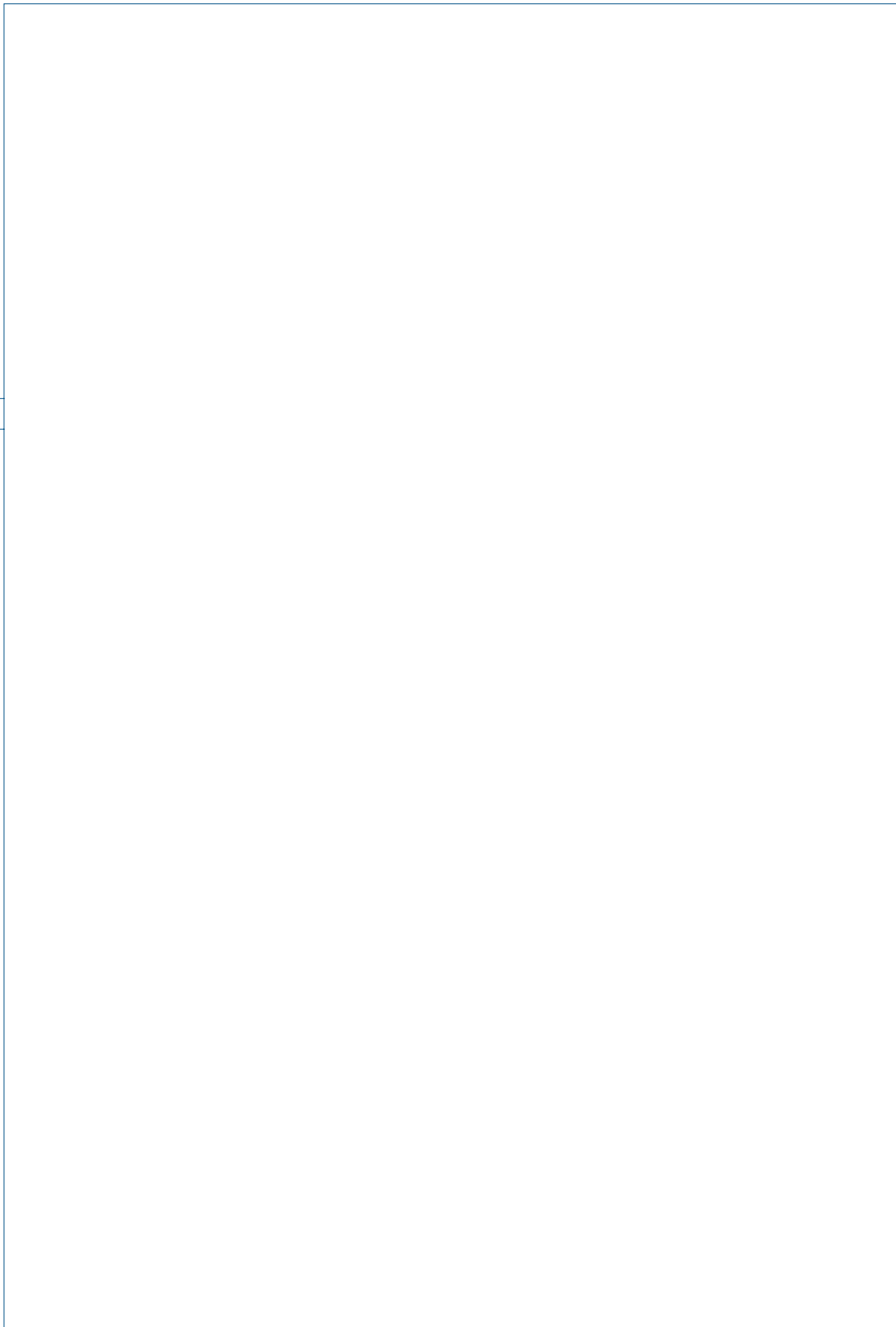
- Alba, C. 1987. "Administración y Política", en C. Alba *et al. Política y Sociedad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais.
- Baena, M. 1988. "Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios", en VV.AA. *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscais.
- Bañón, R. 1978. *Poder de la burocracia y Cortes franquistas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscais.
- Barbadillo, P.; Juste, M. G. e Ramírez, A. 1990. "La mujer en el Congreso de los Diputados: análisis de su participación en las candidaturas electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 52.
- Barrio, E. 1996. *Historia de las transgresoras: la transición de las mujeres*. Barcelona: Icaria.
- Bergquist, C. 2000. *Equal Democracies*. Dartmouth: Aldershot.
- Beccali, B. (ed.). 1999. *Donne in quota. E giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?* Milán: Giangiacomo Feltrinelli Editore.
- Bouzas, R. *et al.* 1999. "Xunta de Galicia: renovación y permanencia de las élites políticas". *Revista Galega de Administración Pública* 20.
- 2004. "Las élites de la Administración y el sector público en Galicia", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 3(2).
- Bowler, S. *et al.* 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus OH: Ohio State University Press.
- Bratton, K. A. e Ray, L. P. 2002. "Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway", *American Journal of Political Science* 46(2).
- Brooks, R. *et al.* 1990. *Quotas Now: Women and the Labour Party*. Londres: Fabian Pamphlet.
- Carroll, S. J. (ed.). 2003. *Women and American Politics: New Questions, New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Caul, M. 2001. "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: a Cross-national Analysis", *Journal of Politics* 63(4).

- Dahlerup, D. 1998. "Using Quotas to Increase Women's Political Representation", en Karam, A. (ed.). *Women in Politics beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA.
- Davidson-Schmich, L. K. 2006. "Implementation of Political Party Gender Quotas", *Party Politics* 12(2).
- Diz, I. e Lois, M. 2004. "La presencia política de las mujeres. Una comparación de la clase política y la opinión públicas gallegas". *Zona Abierta* 106/107.
- Duerst-Lahti, G. e Kelly, R. M. (eds.). 1995. *Gender Power, Leadership and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eagle, A. e Lovenduski, J. 1998. *High Time or High Tide for Labour Women*. Londres: Fabian Society.
- Elizondo, A. 1999. *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. San Sebastián: Gobierno Vasco.
- 2000. "Las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en VV. AA. *Actas del Seminario Mujeres y Poder Político*. San Sebastián: Fundación Sabino Arana.
- 2004. "La participación política de las mujeres en Euskadi: datos y reflexiones", *Feminismo/s* 3.
- Fox, R. L. e Lawless, J. L. 2003. "Family Structure, Sex-Role Socialization, and the Decision to Run for Office", *Women & Politics*, 24(4).
- Franco, G. 1982. "La contribución de la mujer española a la política contemporánea: de la Restauración a la Guerra Civil (1876-1939)", en Capel, R. M. (ed.). *Mujer y Sociedad en España 1700-1975*. Madrid: Ministerio de Cultura, Instituto da Muller.
- Fraser, N. 1993. *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. Nova York: Routledge.
- García de León, M. A. 1994. *Élites discriminadas*. Barcelona: Anthropos.
- García de León, M. A. 2002. *Herederas y Heridas. Sobre las élites profesionales femeninas*. Valencia: Cátedra.
- Gatian, J. A. e Cáceres, M. D. 1995. "La mujer en el discurso político", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 69.
- Henig, R. e Henig, S. 2001. *Women and Political Power*. Londres: Routledge.
- Hundleby, C. 1997. "Where Standpoint Stands Now." *Women and Politics* 18(3).
- Peleteiro, I. e Gimeno, A. (coords.). 1999. *La situación de la mujer en la toma de decisiones*. Madrid: Instituto da Muller.
- Inheteven, K. 1999. "Can Gender Equality be Institutionalized?", *International Sociology* 14(4).
- Instituto da Muller. 1993. *Estudio sociológico sobre la carrera administrativa de las mujeres*. Madrid: Instituto da Muller.
- 2002. *Mujeres en cifras 2002*. Madrid: Instituto da Muller.
- Jiménez, R. 1992. "Política y administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas", *Revista Vasca de Administración Pública* 32.
- Jones, M. P. 1997. "Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives", *Policy Studies Journal* 25(4).
- Kahn, K. F. 1996. *The Political Consequences of Being a Woman: How Stereotypes Influence the Conduct and Consequences of Political Campaigns*. Nova York: Columbia University Press.
- Klausen, J. e Maier, C. S. 2001. *Has Liberalism Failed Women?: Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nova York: Palgrave.
- Lois M. 2002. "La nueva ola del feminismo", en Mellón, J. A. (coord.). *Las ideas políticas del siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- Lovenduski, J. 1997. "Gender Politics: a Breakthrough for Women?", *Parliamentary Affairs* 50.
- 2001. "Women and Politics: Minority Representation or Critical Mass?", en P. Norris (ed.). *Britain Votes 2001*. Oxford: Oxford University Press.

- Lovenduski, J. e Karam, A. 2002. "Mujeres en el Parlamento. Estrategias para marcar la diferencia", en Méndez-Montalvo, M. e Ballington, J. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.
- Lovenduski, J. e Norris, P. 1993. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publications.
- 1996. *Women in Politics*. Oxford: Oxford University Press.
  - 2003. "Westminster Women: the politics of Presence", *Political Studies* 51.
- Mansbridge, J. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes", *Journal of Politics* 61(3).
- Martínez, E. e Elizondo, A. 1997. "Women in Politics: Are They Really Concerned About Equality? An Essay on the Basque Political System", *The European Journal of Women's Studies* 4.
- Matas, J. 1996. *Las élites políticas de la Administración*. Barcelona: Cedecs.
- 2001. *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- McLaghling, J. 2003. *Feminist Social and Political Theory. Contemporary Debates and Dialogues*. Palgrave: McMillan.
- Meier, K. J. et al. 2006. "Management Activity and Program Performance: Gender as Management Capital". *Public Administration Review* 66.
- Mesa, A. 1996. "Los Cargos de Designación Política ante el Proceso de Cambio en la Administración Autónoma Vasca", *Revista de Estudios Políticos* 91.
- Norris, P. 1999. "Gender: a Gender-Generation Gap?", en Evans, G. e Norris, P. (eds.). *Critical Elections: British Parties and Voters in Long-term Perspective*. Londres: Sage Publications.
- Norris, P. e Inglehart, R. 2003. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Nova York: Cambridge University Press.
- O'Connor, K. (ed.). 2002. *Women and Congress. Running, Winning and Ruling*. Washington, D. C.: Haworth Press Inc.
- Offen, K. 2000. *European Feminisms 1700-1950. A Political History*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pedersen, K. et al. 2004. "Sleeping or Active Partners? Danish Party Members at the Turn of the Millennium", *Party Politics* 10(4).
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- 1993. *Democracy and Difference*, Cambridge: Polity Press.
  - 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon.
  - 1999. *Which Equalities Matter?* Oxford: Polity Press.
- Phillips, A. (ed.). 1998. *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynolds, A. 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", *World Politics* 51.
- Ross, K. (ed.). 2002. *Women, Politics and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Saidel, J. R. e Loscocco, K. 2005. "Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, 65(2).
- Squires, J. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Steininger, B. 2000. "Representation of Women in the Austrian Political System 1945-1998: From a Token Female Politician towards an Equal Ratio", *Women & Politics* 21(2).
- Swers, M. L. 2002. *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, E. N. 2003. "Throwing the Baby Out with the Bathwater: Childfree Advocates and the Rhetoric of Choice", *Women & Politics* 24(4).
- Thomas, S. 1994. *How Women Legislate*. Oxford: Oxford University Press.

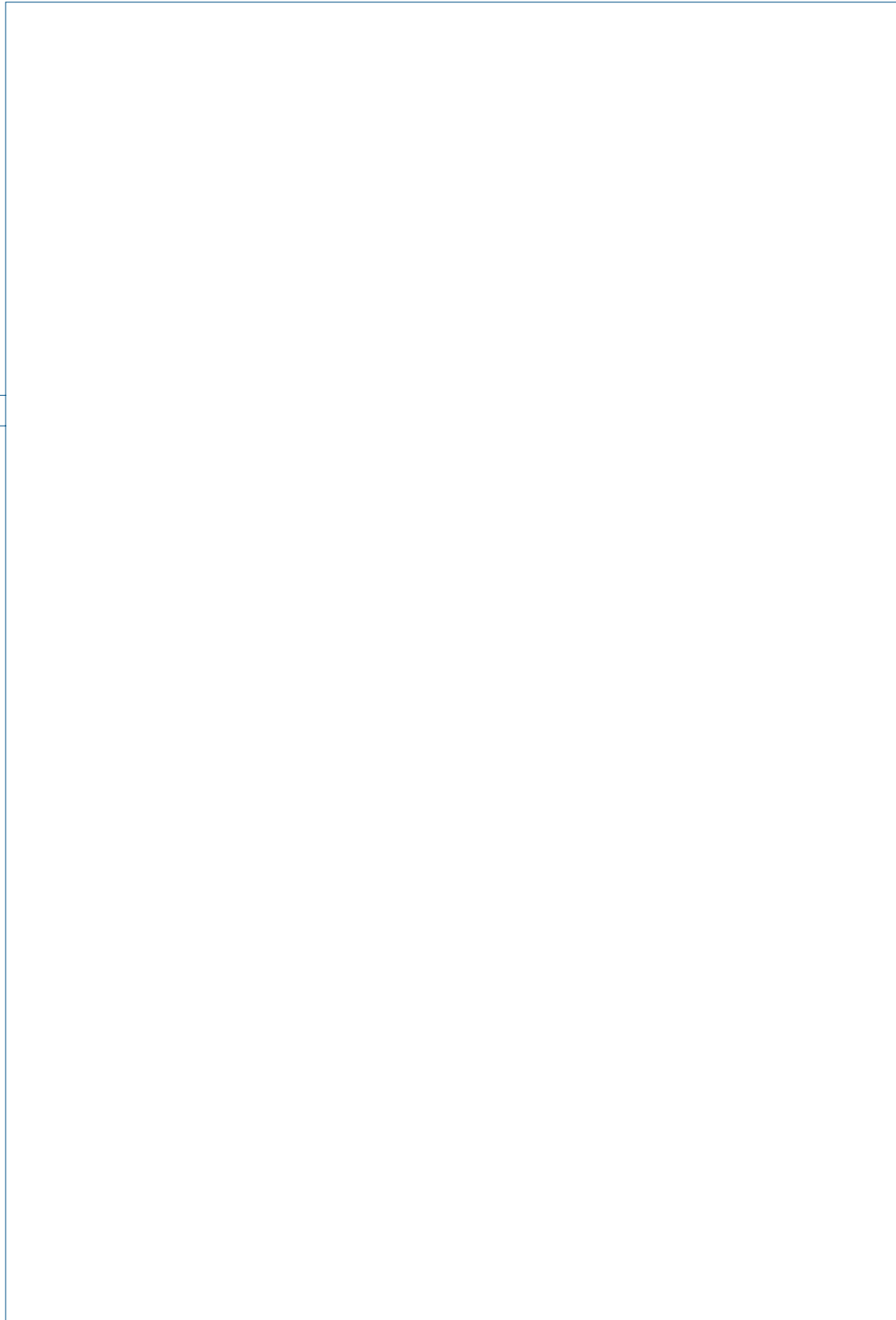


- Thomas, S. e Wilcox, C. (eds.). 1998. *Women and Elective Office*. Oxford: Oxford University Press.
- Towns, A. 2003. "Understanding the Effects of Larger Ratios of Women in National Legislatures: Proportions and Gender Differentiation in Sweden and Norway", *Women & Politics* 25(1/2).
- Tremblay, M. e Pelletier, R. 2000. "More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections.", *International Political Science Review* 21(4).
- 2001. "More Women Constituency Party Presidents", *Party Politics* 7(2).
- Uriarte, E. 1997: "El análisis de las élites políticas en las democracias", *Revista de Estudios Políticos* 97.
- Uriarte, E. e Elizondo, A (eds.). 1997. *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel.
- Uriarte, E. e Ruiz, C., 1998. "Caracterización de las mujeres en las élites políticas españolas", *Inguruak: Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política* 22.
- Uriarte, E. 1999. "El acceso de las mujeres a las elites políticas: el caso español", en M. Ortega et al. (eds.). *Género y ciudadanía: revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.



# COMPORTAMIENTO ELECTORAL E XÉNERO: ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Laura Morales Díez de Ulzurrun



## 1. Xénero, participación política e participación electoral

A participación das mulleres na vida política estivo historicamente limitada por unha concepción restritiva da cidadanía. Deste xeito, as mulleres conseguiron o dereito ao voto por primeira vez en 1893 (Nova Zelandia) e incorporáronse serodiamente á elección dos seus gobernantes en numerosos países occidentais e non-occidentais. Hoxe en día, a participación electoral das mulleres normalizouse na inmensa maioría das democracias, sobre todo nos países industriais avanzados.

Emporiso, en moitas ocasións, os debates que precederon á extensión do sufraxio para convertelo en universal nas democracias occidentais centráronse no previsible comportamento electoral diferenciado das mulleres, debido á súa maior relixiosidade e menor autonomía respecto dos homes do seu contorno: sacerdotes, pais e maridos (Norris, 1996). De feito, un dos primeiros estudos de ciencia política que analizou as diferenzas de xénero no comportamento electoral (Duverger, 1955) sinalaba a maior tendencia das mulleres a votar a partidos conservadores ou relixiosos, xunto co seu menor nivel de participación electoral. Nos anos setenta Verba, Nie e Kim (1978) volvéronse ocupar deste tema ao analizaren as desigualdades sociais que estaban relacionadas coa participación política e mostraron a existencia de marcadas e constantes diferenzas de xénero na actividade política en sete países (Austria, India, Xapón, Holanda, Nixeria, EUA e Iugoslavia). A magnitude das devanditas diferenzas variaba dun país a outro e en función das accións que se considerasen. Era, por exemplo, menor nos EUA e nos Países Baixos, e especialmente menor cando a actividade en consideración era a participación electoral; por tanto, o voto constituía unha das actividades de influencia política máis igualitarias socialmente.

Estes achados foron de gran interese para as análises posteriores das diferenzas de xénero no comportamento político, xa que nin as diferenzas de educación nin as diferenzas de afiliación organizativa (identificación partidista e pertenza a organizacións) podían explicar completamente as desigualdades de xénero na participación política. Aínda que as mulleres estaban significativamente menos implicadas<sup>1</sup> na política que os homes, e a implicación política se correlacionaba moito coa actividade política, estas diferenzas tampouco podían explicar as desigualdades de xénero na participación. Os autores atribuíron as devanditas diferenzas a un certo fenómeno de inhibición: “[as mulleres] preocupáanse [pola política] pero son marxinas por determinadas regras ou normas ou por falta de oportunidades” (p. 254). A existencia deste fenómeno era confirmada pola distinta interacción entre os niveis educativos, a afiliación organizativa e a implicación política co xénero e a participación.

Esta liña de investigación foi continuada en estudos máis recentes desenvolto por Verba, Burns e Schlozman (1997), centrados no caso dos EUA. Estes autores conclúen que as diferenzas de xénero na participación política só poden ser explicadas a través do efecto combinado das diferenzas de recursos (educación, ingresos, afiliación organizativa, capacidades cívicas e estatus marital) e de implicación política (interese, información e sentimento de eficacia). Pola contra, consideran que as diferenzas de implicación política entre homes e mulleres non se poden explicar polas diferenzas de recursos, senón que máis ben parecen debidas ao sentimento que teñen moitas mulleres de que a política é un *xogo de homes*. Estes resultados sobre as notables diferenzas no interese e a importancia que homes e mulleres lle conceden á política vense claramente confirmados polas análises de Van Deth (2000a e 2000b) para os países europeos.

1 A implicación política é definida por Verba, Nie e Kim (1978: 71) como a implicación psicolóxica coa política: o coñecemento, o interese, a información, a atención aos medios de comunicación, etc.

Por último, hai que destacar que estudos recentes mostran que as desigualdades de xénero na participación política están a diminuír nos países occidentais. Topf (1995a e 1995b) presenta datos de Europa occidental en que se observa que non hai diferenzas significativas na participación electoral e que as existentes no activismo político diminuíron practicamente en todos os países incluídos no seu estudo entre 1959 e 1990. Verba, Burns e Schlozman (1997), pola súa parte, demostran que as diferenzas de xénero na participación electoral desapareceron nos EUA (xa eran moi pequenas cando Verba, Nie e Kim as analizaron), e outros estudos confirman resultados similares para países europeos (Childs 2004). En termos xerais, a forte e rápida tendencia cara á paridade na participación electoral das mulleres occidentais atribúese ao mínimo esforzo que require o acto de votar (Verba, Nie e Kim 1978), así como ao sentimento de deber cívico que manifestan as mulleres cara á participación electoral (Bennett e Bennett 1989).

Non obstante, nas últimas décadas o estudo das diferenzas de xénero no comportamento electoral rexurdiu, fundamentalmente debido ao distinto signo do voto emitido por homes e mulleres nun certo número de democracias occidentais. Na próxima sección discútense con máis detalle esta vertente da relación entre o xénero e o comportamento electoral.

## 2. Xénero e voto en perspectiva comparada

A partir dos anos oitenta iniciouse nos EUA un estudo exhaustivo das diferenzas no comportamento electoral de homes e mulleres. Ata o final da década dos setenta as pautas de voto e as preferencias partidistas non parecían estar influídas polo xénero; en cambio, na década dos oitenta comezou a se producir un fenómeno de crecente diferenciación do comportamento electoral de homes e mulleres nas eleccións presidenciais dos EUA. Este fenómeno foi bautizado como *electoral gender gap*<sup>2</sup>, e caracterizábase pola crecente perda de apoio electoral e de identificación partidista das mulleres con respecto ao Partido Republicano, por un lado; e polo outro, pola crecente diferenciación nas cuestións (*issues*) que homes e mulleres consideraban de interese político prioritario. Deste modo, as diferenzas xurdían tanto no ámbito do comportamento como no ámbito das actitudes. As mulleres e os homes estadounidenses comezaron a mostrar diferenzas importantes nas súas actitudes cara á protección social<sup>3</sup>, o apoio aos dereitos das minorías, a protección da natureza e algunhas cuestións económicas. Estas diferenzas viñéronse sumar ás xa existentes desde os anos vinte ou vinte-trinta en torno a cuestións morais e ao pacifismo.

2 É importante ter en conta que estas diferenzas entre homes e mulleres non xiran, basicamente, en torno a cuestións feministas. Ao contrario, nos estudos realizados as mulleres non parecen apoiar máis que os homes cuestións e reivindicacións tradicionais do movemento feminista (Klein, 1984; Jelen, Thomas e Wilcox, 1994). Howell e Day (2000) analizan en detalle as fontes das diferenzas de xénero nas actitudes e preferencias políticas nos EUA.

3 Os datos que se mencionan a continuación corresponden ao estudo *The 1988 Election* do ICPSR; pódese ver un resumo dos resultados en Clark e Clark (1993).

Así, as mulleres estadounidenses sostiñan xa en 1988 actitudes e preferencias moito máis favorables a ampliar o papel do Estado na protección social (servizos sociais, sanidade pública ou garantía do pleno emprego) e a aumentar o gasto social (en seguridade social, protección aos sen teito ou coidado infantil), ao mesmo tempo que consideraban en maior medida que o benestar social era o problema máis importante do país. Pola contra, os homes dábanlles unha maior importancia aos asuntos de seguridade e defensa e ao papel internacional dos EUA. Deste xeito, os primeiros traballos que se ocuparon destas diferenzas de xénero no comportamento electoral atribuíronlles ás distintas preferencias políticas de homes e mulleres (Frankovic, 1982; Piven, 1985; Shapiro e Mahajan, 1986) e ao distinto peso que uns e outras lle daban a cada tema ou cuestión á hora de decidir o seu voto (Welch e Hibbing, 1992); aínda que tamén se suxeriu que as diferenzas eran debidas á crecente conciencia feminista das americanas e á repercusión pública de temas como o dereito á interrupción voluntaria do embarazo (Conover, 1988), ou que se debían aos distintos intereses económicos e sociais que tiñan as mulleres debido á súa posición social e á súa dependencia respecto das políticas de benestar (Piven, 1985; Erie e Rein, 1988).

Pero, cal é a relevancia teórica destas diferenzas nas actitudes? En primeiro lugar, os cambios nas preferencias e actitudes políticas dun sector moi grande da poboación teñen, ademais dunha gran importancia como tal fenómeno de cambio, unha relevancia decisiva polo feito de que se reflicten agora no comportamento electoral das mulleres. Ata os anos oitenta, homes e mulleres diferenciábanse en moitas das súas actitudes e preferencias e isto non afectaba ao seu comportamento electoral porque as cuestións en que variaban as súas opinións non eran centrais á hora de determinar a súa elección partidista, pero isto parece que cambiou: non só se produciu unha crecente diferenciación con respecto a determinados *issues* senón que, ademais, cambiou a centralidade que estes *issues* teñen á hora de determinar o comportamento electoral das mulleres. Este cambio nos factores que explican a conduta electoral feminina foi acompañado dun debilitamento paulatino da identificación partidista entre o electorado estadounidense en xeral pero, de forma máis acentuada, entre as mulleres. Todas estas transformacións das preferencias e actitudes políticas das mulleres xeran unha serie de interrogantes: que alcance teñen os cambios mencionados?, influirán as diferenzas de xénero nas preferencias políticas sempre do mesmo modo ao comportamento electoral? ou, pola contra, o que ocorre é que as diferenzas nas cuestións que se consideran prioritarias cambian dunhas eleccións a outras aínda que as diferenzas no conxunto de preferencias políticas se manteñan constantes a medio prazo? E, por último, cal é o grao de xeneralización das devanditas transformacións no ámbito dos países occidentais?, é este un fenómeno unicamente estadounidense ou responde a un cambio social máis xeral?

Nos EUA, as análises recentes sobre os factores que poden explicar estas diferenzas de comportamento electoral entre homes e mulleres aplicaron técnicas multivariáveis avanzadas que permiten establecer as fontes deste cambio político. Así, Chaney, Álvarez e Nagler (1998) mostran que a maior tendencia das mulleres a votar aos candidatos demócratas é debida á existencia de preferencias políticas distintas entre homes e mulleres e non, fundamentalmente, á súa distinta identificación partidista<sup>4</sup>. Estes investigadores tamén ofrecen datos que mostran que as diferenzas de voto de homes e mulleres non se deben a que outorguen un distinto peso ás súas respectivas preferencias políticas á hora de decidir o seu voto<sup>5</sup>. Tamén mostran, por outro lado, que os factores que explican este comportamento diferenciado son constantes en todo o período (1980-1992): as mulleres apoian en maior medida as políticas de emprego público, as políticas sociais e as políticas de relacións internacionais pacíficas.

4 Tal e como suxeriran Wirls (1986), Kenski (1988) e Cook e Wilcox (1995). Por outro lado, aínda que poida ser certo que a variable que máis explica a decisión electoral sexa, en moitos casos, a identificación partidista, esta conclusión non é moi informativa. En calquera caso, afirmar que as mulleres votan máis aos demócratas porque se identifican máis con eles volveríanos a remitir á mesma pregunta: por que as mulleres se identifican máis cos demócratas que os homes?

5 Aínda que si parece demostrado por este traballo e polo de Welch e Hibbing (1992) que as mulleres votan en maior medida en función da situación económica xeral (voto sociotrópico) que da súa propia situación económica (voto egocéntrico).

En xeral, as mulleres serían máis proclives a reclamar dos seus gobernantes un papel máis activo do Estado na provisión dunha “rede de seguridade social” e son estas preferencias políticas as que conduciron a un maior voto feminino aos demócratas desde 1980. Manza e Brooks (1998) coinciden nestas conclusións e buscan a fonte do cambio no comportamento electoral diferenciado das mulleres. Aínda que parte da diferenza do voto a republicanos e demócratas por parte de homes e mulleres se debe a que os primeiros retiraron en maior medida o seu apoio aos demócratas, o incremento do voto feminino a estes na última década segue sendo importante. Estes autores achegan datos que mostran que os cambios nas preferencias políticas das mulleres (ou, máis ben, a súa acentuación) están motivadas pola á súa crecente participación no mercado de traballo, xa que esta variable só inflúe sobre o voto no caso das mulleres e explica as variacións no seu voto desde 1952. Así, a explicación máis plausible ofrecida ata o momento na literatura é a seguinte: as mulleres americanas votan en maior proporción aos candidatos demócratas porque estes responden mellor ás súas preferencias sobre política social que os candidatos republicanos; a súa vez, as mulleres americanas foron cambiando nas súas preferencias electorais e políticas pola súa crecente participación no mercado laboral<sup>6</sup>.

Non obstante, non parece que o fenómeno norteamericano sexa xeneralizable a outros países occidentais. Un primeiro problema á hora de establecer comparacións é o feito de que EUA sexa un dos poucos países cun verdadeiro sistema bipartidista, o que permite analizar con maior facilidade as diferenzas de voto de homes e mulleres. Noutros países occidentais observar, por exemplo, só os dos maiores partidos (onde poidan ser identificados) conduce a ignorar diferenzas importantes no voto a partidos minoritarios, feito este que pode ter o mesmo interese teórico que cando as diferenzas se establecen entre partidos maioritarios. Así, a análise complica-se en sistemas multipartidistas e, loxicamente, os factores de explicación poden presentarse en combinacións máis complexas. Por outra banda, outro problema de comparación resulta do carácter presidencial do sistema político estadounidense. A maior parte dos sistemas políticos europeos son parlamentarios e, moitos deles, con sistemas de representación proporcional que fan máis complexas as decisións electorais dos votantes. Factores como o voto estratéxico ou a relevancia das eleccións para decidir o goberno<sup>7</sup> poden afectarlles de maneira considerable ás decisións electorais de homes e mulleres<sup>8</sup>. De feito, os estudos dedicados a analizar as diferenzas de xénero no comportamento electoral en Europa son escasos e limitanse, case exclusivamente, ao Reino Unido<sup>9</sup>.

6 Hai que sinalar que os resultados estatísticos non informan do verdadeiro mecanismo causal, só establecen a relación entre a participación no mercado de traballo, as preferencias de política social e o voto. A explicación última podería ser que as mulleres aprenden cales son os seus intereses ao incorporarse ao mundo laboral ou, polo contrario, que son as mulleres con determinadas preferencias de política social as que se incorporan en maior medida ao devandito mercado.

7 Deste modo, en países en que os gobernos se forman tradicionalmente a partir de coalicións de múltiples partidos –en especial, as democracias consociativas– os resultados electorais non inflúen en exceso sobre a composición do goberno e este é máis o produto das negociacións entre os distintos partidos, cuxo poder de negociación non ten por que estar directamente relacionado co alcance do seu apoio electoral.

8 Nalgúns casos incentivando a expresión das verdadeiras preferencias políticas e, noutros, desincentivándoa. Así, nos casos das democracias consociativas ten menos custos expresar as verdadeiras preferencias políticas que en países en que a cor do goberno si depende do apoio electoral de cada partido e nos cales será máis probable o voto estratéxico.

9 Existen, non obstante, algunhas excepcións: Norris (1988) inicia o estudo comparado descritivo do *gender gap*; Norris (1997) ofrece algunhas cifras –por outro lado, algo confusas– do voto por xénero nos países da Unión Europea; Studlar, McAllister e Hayes (1998) comparan tres países anglosaxóns con sistema bipartidista. A pesar de todo, os traballos sistematicamente comparativos en países non-anglosaxóns practicamente non existen.



Co obxectivo de minimizar estes problemas de comparación entre os países de Europa occidental, amósanse a continuación algúns datos sobre a relación entre xénero e voto correspondentes ás eleccións europeas de 1989 e 1994. As eleccións europeas constitúen un ámbito moi adecuado para o estudo transnacional das diferenzas de xénero no comportamento electoral, por varias razóns. En primeiro lugar, proporcionan un marco moi propicio para a comparación debido á simultaneidade da convocatoria dos comicios e pola dispoñibilidade de estudos de enquisa –os Eurobarómetros– comúns para os doce países. En segundo lugar, as funcións políticas dos representantes elixidos nas devanditas eleccións son idénticas en todos os casos, característica que é máis difícil de conseguir cando se trata de eleccións que designan postos de representación nacional. E, por último, o feito de que se trate de eleccións de segunda orde<sup>10</sup> en todos os países que se estudan fai máis probable que se produza un menor voto estratéxico e que a elección partidista mostre en maior medida as preferencias políticas sinceras dos electores que acoden a votar.

Emporiso, estas mesmas vantaxes convértense en inconvenientes á hora de comparar estes resultados cos estadounidenses, que corresponden a eleccións de primeira orde que só permiten elixir un candidato e en que, por tanto, aumenta a posibilidade de que se produza voto estratéxico respecto a terceiros partidos, por outro lado sempre pouco relevantes no nivel nacional. Xa que logo, a análise do voto nas eleccións europeas ofrece unha visión que permite comparar o comportamento electoral de homes e mulleres nos países en que teñen lugar tales eleccións e, ao mesmo tempo, permite ofrecer algúns elementos de comparación provisional co caso estadounidense.

Comecemos coas cifras de participación electoral. As afirmacións que se expuxeron en páxinas anteriores relativas á diminución das diferenzas de xénero na participación electoral vense confirmadas, en termos xerais, polos datos ofrecidos nas táboas 1 a 4, onde se poden observar os datos de asistencia ás urnas de homes e mulleres nas eleccións europeas entre 1989 e 2004. Como se pode comprobar, son poucos os casos en que se producen diferenzas significativas na abstención electoral de homes e mulleres. Por outro lado, non parecen ser sistemáticas, xa que os países onde si existiu un abstencionismo diferenciado polo xénero non son os mesmos nas catro convocatorias europeas analizadas. Ademais, resulta importante sinalar que os países en que as mulleres asisten a votar en menor proporción que os homes son, practicamente na súa totalidade, países do sur de Europa ou países cunha presenza relevante da Igrexa Católica (Portugal e Italia en 1989; España, Francia e Alemaña en 1994; Austria en 1999).

10 O termo *eleccións de segunda orde* foi cuñado por Reif e Schmitt (1984) para distinguir as eleccións que teñen unha menor relevancia á hora de decidir quen goberna un país (locais, rexionais e europeas) respecto daquelas que determinan a dirección política do país (lexislativas e presidenciais). Este tipo de eleccións caracterízase polos seguintes trazos: os factores da política nacional inflúen de xeito excesivo nas campañas electorais e nas decisións de voto, a participación é menor, os partidos grandes obteñen resultados proporcionalmente peores que os pequenos e os partidos no goberno adoitan sufrir perdas electorais (Del Castillo, 1994).

TÁBOA 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL E XÉNERO NAS ELECCIÓN EUROPEAS DE 1989

País	Participación electoral (Eurobarómetro)				Diferenza
	N	% Censo	Homes	Mulleres	
Alemaña occidental	1202	62,3	73	70	3 n.s.
Bélxica	1028	92,1	82	82	-0,9 n.s.
Dinamarca	1000	46,2	61	60	1 n.s.
España	1003	54,7	62	62	0,3 n.s.
Francia	1041	48,7	57	55	2 n.s.
Reino Unido	1247	36,2	56	53	2,7 n.s.
Grecia	1000	79,9	87	86	1 n.s.
Irlanda	1016	68,3	73	74	-1 n.s.
Italia	1011	81,5	87	83	4 *
Luxemburgo	301	87,4	93	92	1 n.s.
Países Baixos	971	47,2	61	62	-1 n.s.
Portugal	1000	51,2	61	50	11 **

Nota: as cifras que aparecen baixo a etiqueta “% Censo” son as cifras oficiais de participación electoral. Significativa para un nivel de confianza de: \* 95% \*\*99%. Fontes: materiais de elaboración propia con datos do Eurobarómetro 31.A e datos oficiais de participación do Ministerio de Xustiza e Interior (1994).

TÁBOA 2. PARTICIPACIÓN ELECTORAL E XÉNERO NAS ELECCIÓN EUROPEAS DE 1994

País	Participación electoral				Diferenza
	N	% Censo	Homes	Mulleres	
Alemaña occidental	1082	59,5	73	68	5 *
Bélxica	1003	90,7	87	85	2 n.s.
Dinamarca	1000	52,9	69	68	1 n.s.
España	1000	59,1	75	65	10 *
Francia	1000	53	67	62	5 *
Reino Unido	1078	36,4	50	45	5 n.s.
Grecia	1002	71,20	89	87	2 n.s.
Italia	1067	74,8	81	81	-0,15 n.s.
Irlanda	1000	44	54	57	-0,3 n.s.
Luxemburgo	502	88,5	94	90	4 n.s.
Países Baixos	1005	35,6	52	51	1 n.s.
Portugal	1000	35,5	53	49	4 n.s.

Nota: as cifras que aparecen baixo a etiqueta “% Censo” son as cifras oficiais de voto. Significativa para un nivel de confianza de: \*95% \*\*99% n.s. = non-significativa. Fontes: materiais de elaboración propia con datos do Eurobarómetro 41.1 e datos oficiais de participación do Ministerio de Xustiza e Interior (1994).

TÁBOA 3. PARTICIPACIÓN ELECTORAL E XÉNERO NAS ELECCIÓNS EUROPEAS DE 1999

País	Participación electoral				Diferenza
	% Censo	N	Homes	Mulleres	
Alemaña	45,2	1584	50	45	5 *
Austria	49	1017	60	53	8 **
Bélxica	90	1037	82	80	2 n.s.
Dinamarca	50,4	1019	69	66	3 n.s.
España	64,4	968	67	64	3 n.s.
Finlandia	30,1	1013	45	44	1 n.s.
Francia	47	1003	55	51	4 n.s.
Reino Unido	24	1002	29	29	0,3 n.s.
Grecia	70,2	1010	86	82	4 n.s.
Italia	70,8	1011	74	69	5 n.s.
Irlanda	50,5	1003	61	56	5 n.s.
Luxemburgo	85,8	597	70	68	2 n.s.
Países Baixos	29,9	1011	50	47	3 n.s.
Portugal	40,4	1001	59	58	1 n.s.
Suecia	38,3	999	48	43	5 n.s.

Nota: as cifras que aparecen baixo a etiqueta “% Censo” son as cifras oficiais de voto. Significativa para un nivel de confianza de: \*95% \*\*99% n.s. = non significativa. Fontes: materiais de elaboración propia con datos do Eurobarómetro 41.1 e datos oficiais de participación do Ministerio de Xustiza e Interior (1994).

Estes resultados fan plausible a hipótese de que quizais as diferenzas de xénero no comportamento electoral poidan variar en función do tipo de eleccións de que se trate. Aínda que desapareceron practicamente en todos os países occidentais cando se trata de eleccións lexislativas ou presidenciais, parece que non sucede o mesmo en eleccións de segunda orde –neste caso, as eleccións europeas–, ben que o fenómeno segue sendo limitado.

As táboas 4 e 5 amosan a relación<sup>11</sup> existente entre xénero e voto só para as eleccións europeas de 1989 e 1994 en cada un dos doce países membros da Comunidade Europea<sup>12</sup>. Naqueles casos en que o estatístico Chi-cadrado resulta significativo, pódese afirmar que existe unha relación significativa entre o xénero dos individuos e o partido a que votan.

11 Ofrécese os valores do estatístico chi-cadrado de Pearson como medida da relación entre a variable xénero e a variable voto a partidos. A proba de chi-cadrado compara a diferenza existente entre os valores observados nos recadros da táboa de continxencia e os que se obterían no suposto de que as dúas variables non estivesen relacionadas. Así, o valor do estatístico compárase cunha distribución mostral para establecer se é estatisticamente significativo (véxase Sánchez Carrión, 1989).

12 Seguindo a Sartori (1992), elimináronse como irrelevantes aqueles partidos que, no ámbito do sistema de partidos nacional, non son importantes ou relevantes para a formación de maiorías de goberno e non teñen capacidade de intimidación ou chantaxe, isto é, de afectarlle á dirección da competencia electoral. Non se mostran as análises equivalentes para as eleccións ao Parlamento Europeo de 1999 e de 2004 porque o Eurobarómetro inmediatamente posterior (52.0) curiosamente non incluía o recordeo de voto a partidos e porque a autora non tivo acceso ao Eurobarómetro postelectoral de 2004 antes da finalización deste capítulo. En calquera caso, as dúas eleccións mostradas resultan as máis relevantes, xa que son as convocatorias en que encontramos máis diferenzas de xénero na participación electoral nas análises previas.

TÁBOA 4. RELACIÓN ENTRE XÉNERO E VOTO A PARTIDOS, ELECCIÓN EUROPEAS DE 1989

País	$\chi^2$ de Pearson (graos de liberdade)	Probabilidade
Francia	9,6261 (5)	0,087 *
Bélxica	6,2015 (6)	0,401
Holanda	3,5753 (4)	0,467
Alemaña	9,8298 (4)	0,043**
Italia	19,7971 (8)	0,011**
Luxemburgo	5,9454 (6)	0,429
Dinamarca	9,4576 (5)	0,092*
Irlanda	4,6972 (5)	0,454
Reino Unido	4,9797 (3)	0,173
Grecia	9,9539 (2)	0,007***
España	7,3920 (4)	0,117
Portugal	5,7132 (3)	0,126

Fontes: materiais de elaboración propia a partir de datos do Eurobarómetro 31.A

Significativo para un nivel de confianza de: \*90% \*\* 95% \*\*\*99%

Como se pode ver na Táboa 4, tres países presentan relacións significativas entre xénero e voto a partidos nas eleccións de 1989 para un nivel de confianza do 95%: Alemaña, Italia e Grecia. Reducíndoo ao 90% tamén habería que sinalar os casos de Francia e Dinamarca. No caso das eleccións de 1994 (táboa 5) non hai ningún país que mostre relacións significativas entre xénero e voto aos distintos partidos políticos, aínda que diminuíndo o nivel de confianza ao 90% poderíamos sinalar os casos de Alemaña e Luxemburgo. É de destacar, por tanto, que daqueles países que mostraban relacións significativas entre xénero e voto en 1989, tan só Alemaña parece demostrar unha certa continuidade na asociación entre ambas as variables. Por outro lado, paga a pena salientar que se produce un cambio na pauta de asociación das dúas variables no caso de Luxemburgo, xa que en 1989 este país estaba moi lonxe de presentar relación ningunha entre xénero e voto.

TÁBOA 5. RELACIÓN ENTRE XÉNERO E VOTO A PARTIDOS, ELECCIÓN EUROPEAS DE 1994

País	$\chi^2$ de Pearson (graos de liberdade)	Probabilidade
Francia	7,0416 (5)	0,218
Bélxica	6,2015 (6)	0,401
Holanda	2,2368 (4)	0,692
Alemaña	7,9324 (4)	0,094
Italia	6,5023 (6)	0,369
Luxemburgo	8,6953 (4)	0,069
Dinamarca	7,4223 (6)	0,284
Irlanda	2,8324 (4)	0,586
Reino Unido	4,5279 (2)	0,104
Grecia	1,5590 (4)	0,816
España	0,0579 (2)	0,971
Portugal	2,1306 (3)	0,546

Fontes: materiais de elaboración propia a partir de datos do Eurobarómetro 41.1

Significativo para un nivel de confianza de: \*90% \*\* 95% \*\*\*99%

Outras análises que, por razóns de espazo, non se presentan aquí (véxase Morales, 1999) mostran que os electorados da maior parte dos partidos relevantes que concorreron ás eleccións europeas de 1989 e 1994 non manifestan diferenzas de xénero estatisticamente significativas<sup>13</sup>. Deste modo, en comparación co caso estadounidense, e salvando as diferenzas xa mencionadas, nos países europeos considerados tan só o voto aos verdes alemáns en 1989 amosaba diferenzas significativas de xénero que non se debían a diferenzas sociodemográficas, ideolóxicas ou relixiosas<sup>14</sup>. Nos poucos casos en que existía un voto diferenciado de homes e mulleres, este non estaba motivado polas diferentes preferencias políticas duns e outras, como ocorría nos EUA.

A seguinte sección explora con maior detalle o caso español para avaliar a relación entre xénero e voto no noso país.

### 3. Xénero e voto en España

Ata o momento os estudos sobre xénero e comportamento electoral en España foron moi escasos e só cabe mencionar a análise descritiva dalgúns datos por parte de Ortiz (1990), Brabo (1990), Uriarte (1997) e García Escribano e Frutos (1999) que, por outro lado, coinciden só parcialmente cos obtidos aquí<sup>15</sup>. Estes primeiros estudos ofrecían unha aproximación inicial ao tema que posteriormente non foi completada nin posta en relación con fenómenos comparables noutros países. As diferenzas de xénero no comportamento electoral en España son pouco sistemáticas: practicamente inexistentes no que se refire ao voto a partidos –exceptuando o voto a Esquerda Unida en 1989–, pero importantes en relación coa participación electoral –con cerca dun 10% máis de mulleres abstencionistas– nas eleccións de 1994. Por tanto, en comparación con outros países europeos, as diferenzas de xénero no comportamento electoral non son moi importantes en España, salvo no caso da abstención en 1994. Estas pautas de xénero no comportamento electoral nos comicios europeos, prodúcense tamén nas eleccións xerais? O obxectivo desta sección é analizar sistematicamente o comportamento electoral dos homes e das mulleres españois en eleccións xerais desde 1979 ata 2004, co fin de establecer que alcance teñen, no caso de existiren, as diferenzas de xénero no comportamento electoral en España.

O primeiro que debe analizarse son os niveis de participación electoral e abstención. O mesmo que na maior parte dos países occidentais, as mulleres españolas participan nas eleccións xerais en cifras similares ás dos homes, a pesar de que continúan existindo diferenzas de xénero importantes cando se trata doutros modos de participación política<sup>16</sup> e, como xa se mencionou, doutros tipos de eleccións. Como se pode observar na táboa 6, só en 1982 e 1986 se observan diferenzas estatisticamente significativas na participación electoral de homes e mulleres e, mesmo neste caso, non resultan demasiado importantes (arredor dun 3%).

13 Dos 66 partidos que se consideraron na análise das eleccións de 1989, tan só 12 amosan pautas de voto diferenciadas por xénero. Para ese ano, a familia de partidos que conta cun maior número de casos en que a diferenza de voto entre homes e mulleres é significativa é a dos partidos da esquerda non-socialdemócrata ou comunista, que teñen electorados maioritariamente masculinos. Tamén en 1994 son poucos os casos en que xorden diferenzas significativas de xénero no voto aos partidos: de 66 partidos, apenas 10 mostran tales diferenzas, reducíndose así o número de casos respecto de 1989. Pero neste caso non son os partidos comunistas os que destacan, senón os partidos de centro-dereita, sen pautas de xénero claras por liñas ideolóxicas. Véxase Morales (1999) para os detalles metodolóxicos.

14 A análise multivariable do voto aos partidos en que se producían diferenzas de xénero estatisticamente significativas levaba á conclusión de que estas diferenzas na elección de partido estaban relacionadas con factores sociodemográficos (educación, ocupación, idade e ingresos) ou valorativos (ideoloxía e relixión).

15 Nalgúns casos, como o de García Escribano e Frutos (1999), fundamentalmente porque estes estudos non analizan enquisas postelectorais, senón outros barómetros diferentes, xeralmente do CIS.

16 Pódense ver datos que fan referencia a tales diferenzas en Morales (1999a).

TÁBOA 6. A PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE HOMES E MULLERES EN ESPAÑA, 1979-2000

Eleccións legislativas	Porcentaxe de participación		Diferenza de medias
	Homes	Mulleres	
1979 N=1391 (68%)	84	83	1 n.s.
1982 N=2351 (79,9%)	90	87	3*
1986 N= 2896 (70,4%)	89	86	3*
1989 N=3018 (69,7%)	83	85	-2 n.s.
1993 N=4869 (77,3%)	87	87	0,5 n.s.
1996 N=4929 (78,1%)	88	89	-1 n.s.
2000 N=5283 (68,7 %)	83	83	0,5 n.s.
2004 N=5375 (75,6%)	88	87	1 n.s.

Nota: entre parénteses a participación real.

\* Significativo para un nivel de confianza do 95%

Fontes: materiais de elaboración propia a partir de datos de enquisas postelectorais do CIS (estudos 1327, 1528-1543, 1842, 2061, 2210, 2384 e 2559) e da enquisa postelectoral de DATA de 1979. Os datos de participación real proveñen de Font (1995), Wert (1996), o Ministerio do Interior (2000) e a Xunta Electoral Central (2004).

As pequenas diferenzas de participación electoral entre homes e mulleres en 1982 debíanse a certas desigualdades sociais entre ambos os xéneros –especialmente de situación laboral–, xa que a variable xénero deixa de ser significativa cando se introducen variables sociodemográficas na análise de regresión (Táboa 7).

TÁBOA 7. ANÁLISE DE REGRESIÓN LOXÍSTICA DA PARTICIPACIÓN ELECTORAL.

## ELECCIÓN LEXISLATIVAS DE 1982

Variables	Coeficiente	Desviación estándar	Razón de razóns
Paso 1			
Pseudo-R2 0,036			
Constante	1.6804 **	.4234	
Sexo (muller)	.1899 n.s.	.2549	1.2091
Situación laboral			
_ Parado	.0584 n.s.	.3380	1.0601
_ Xubilado	.2701 n.s.	.5253	1.3100
_ Estudante	-.7563 **	.3314	.4694
_ Ama de casa (ref=traballa)	-.5465 n.s.	.2948	.5790
Idade	.0203 **	.0076	1.0205
Educación	-.0095 n.s.	.0532	.9906
N=1678			

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral do CIS (nº 1327).

Significatividade: \* 95% \*\*99%

Non obstante, no caso das eleccións de 1986 cómpre ter tamén en conta a orientación ideolóxica dos votantes para que desaparezan as diferenzas de xénero, que agora parecen estar atribuídas fundamentalmente ao efecto da idade, o cal resulta escurecido pola non-distinción entre votantes de diferente preferencia ideolóxica (Táboa 8)<sup>17</sup>. En definitiva, estes resultados indican que a escasa mobilización diferencial de homes e mulleres en España era debida, principalmente, a desigualdades sociodemográficas que, nalgúns casos, estaban asociadas tamén a diferenzas na orientación ideolóxica.

**TÁBOA 8. ANÁLISE DE REGRESIÓN LOXÍSTICA DA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, ELECCIÓN LEXISLATIVAS DE 1986**

Variables	Coeficiente	S.E.	Odds ratio
<b>PASO 1</b>			
Pseudo-R2	0,010		
Constante	1,39**	0,25	4
Sexo (home)	0,42**	0,14	1,5
Situación laboral			
_ Parado	-0,16	0,19	0,85
_ Xubilado	-0,19	0,22	0,83
_ Estudante	-0,15	0,26	0,86
_ Ama de casa (ref=traballa)	0,06	0,17	1,06
Idade	0,007	0,004	1
Educación	0,13	0,26	1,14
N=	2.880		
<b>PASO 2</b>			
Pseudo-R2	0,024		
Constante			
Sexo (home)	0,28	0,17	1,32
Idade	0,017**	0,006	1,02
Ideoloxía	0,02	0,043	1,02
N=	2.292		

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral do CIS.

Significatividade \* 95% \*\*99%

17 No segundo paso non se transcriben os resultados dos coeficientes que resultan irrelevantes para o argumento, aínda que se incluíron exactamente as mesmas variables que no primeiro, ademais da escala de posicionamento ideolóxico.

Como se sinalou antes, nos restantes países occidentais as diferenzas de xénero non son moi acenuadas no que respecta á participación electoral; os fenómenos máis destacados producíronse, sobre todo, en relación co voto a partidos. Nos EUA as diferenzas de xénero no voto a candidatos demócratas chegaron a alcanzar o 10% en 1988 (Clark e Clark, 1993) e convertéronse nunha cuestión central das estratexias políticas dos partidos durante as campañas electorais. En España esta cuestión non foi analizada ata agora, pero os datos que se amosarán a seguir sinalan que o fenómeno chegou a ter, nalgúns momentos, dimensións similares ás estadounidenses, xa que en 1979 as mulleres votaban substancialmente máis –un 13%– á UCD e os homes ao PSOE e ao PCE –arredor dun 10%–, e en 1982 o PSOE seguía recibindo arredor dun 8% máis de voto masculino.

A partir dos datos das enquisas postelectorais realizadas por DATA (1979) e polo CIS (1982-2004) estudáronse, en primeiro lugar, as diferenzas de xénero na elección de partido e, posteriormente, as diferenzas de xénero no voto aos bloques ideolóxicos de esquerda e dereita<sup>18</sup>. Tras observar en que casos se producen diferenzas significativas, pásase a analizar que variables poden explicar tales diferenzas.

Na Táboa 9 aparecen as cifras do voto de homes e mulleres aos partidos relevantes de ámbito estatal nas eleccións lexislativas desde 1979 e as diferenzas de voto tamén para cada partido. O primeiro que cómpre destacar son os importantes cambios que se produciron nas diferenzas de voto: mentres que estas foron notables e xeneralizadas nas eleccións de 1979 e 1982, a partir de 1993 son moi pequenas e límitanse ao voto a EU. En 1979 os tres principais partidos estatais –PCE, PSOE e UCD– mostraban diferenzas de xénero significativas, que eran especialmente importantes no electorado da coalición centrista (con 13 puntos máis de voto feminino) e, case de forma inversa, no voto ao PSOE (con aproximadamente 8 puntos máis de voto masculino).

<sup>18</sup> Creouse unha variable dicotómica, só para os votantes, en que o valor 1 significaba o voto a algún partido de esquerdas e o valor 0 indicaba o voto a algún partido de centro-dereita. Máis adiante indicase que partidos foron clasificados en cada bloque. Realizouse unha análise similar diferenciando entre o voto a partidos nacionalistas/ rexionalistas e partidos de referencia estatal, pero en ningunha das eleccións se observaron diferenzas de xénero significativas e por iso non se mostran aquí os resultados.



TÁBOA 9. DIFERENZAS DE XÉNERO NA ELECCIÓN DE PARTIDO EN ESPAÑA, 1979-2004

Ano	Partido	Resultado total do escrutinio	Porcentaxe de voto a partidos		Diferenza de xénero
			Homes	Mulleres	
1979 N=1162	CD	5,9	3	3	-0,4 n.s.
	PCE	10,6	10	6	4*
	PSOE	30,5	31	24	7*
	UCD	34,9	32	45	-13*
1982 N=2080	AP-PDP	25,3	14	14	-0.7 n.s.
	PCE	3,8	4	4	2 2*
	PSOE	46	49	41	8*
	UCD	7,2	4	4	6 -2*
1986 N=2503	CP	25,9	16	16	-0,1 n.s.
	EU	4,6	5	2	3 *
	PSOE	44,1	48	48	-0,3 n.s.
	CDS	9,2	9	9	12 -3 *
1989 N=3018	PP	25,8	15	16	-1 n.s.
	EU	9,5	13	7	6*
	PSOE	39,5	36	38	-2 n.s.
	CDS	7,9	4	6	-2*
1993 N=4869	PP	34,2	25	26	-1 n.s.
	EU	9,2	10	8	3*
	PSOE	38,1	35	37	-2 n.s.
	CDS	1,8	1	1	-0.0 n.s.
1996 N=4929	PP	38,8	29	29	-0.1 n.s.
	EU	10,5	11	9	2*
	PSOE	37,6	32	33	-0.6 n.s.
2000 N=5281	PP	44,5	34	33	0,5 n.s.
	EU	5,4	5	3	2 *
	PSOE	34,2	19	21	-2 n.s.
2004 N=5377	PP	37,2	23	22	1 n.s.
	EU	3,2	5	3	2 *
	PSOE	43,8	37	38	1 n.s.

Nota: \* significativo para un nivel de confianza do 95%. Cifras calculadas sobre o total de electores enquisados que declararon que votaran. Entre parénteses, os resultados reais do escrutinio sobre voto válido de cada partido.

Fontes: materiais de elaboración propia a partir de datos das enquisas postelectorais de DATA (1979) e do CIS (1982-2000); as cifras de voto real proceden do Ministerio do Interior e da Xunta Electoral Central.

En 1982 os principais partidos de ámbito nacional, exceptuando a coalición AP-PDP, presentaban diferenzas de xénero significativas no seu electorado, aínda que nesta ocasión o colapso da UCD fixo que a diferenza maior se encontre no voto ao PSOE, que de novo alcanza os 8 puntos. Hai que salientar que nesta enquisa hai unha porcentaxe importante de persoas que non desvelan o seu voto (23,6%), proporción que é sensiblemente maior entre as mulleres (27,4%) que entre os homes (19,8%). É importante o feito de que estes individuos se sitúen ideoloxicamente no centro-esquerda (entre o 3 e o 4 dunha escala 1-7, as mulleres máis centradas que os homes) e que un 10% desas mulleres e un 6% deses homes recoñezan que votaron á UCD en 1979. A non-resposta á pregunta sobre o recordo de voto podería, por tanto, modificar algo estas diferenzas, aínda que non é fácil saber se acentuándoas ou esvaecéndoas.

En 1986 e 1989 só EU e o CDS manteñen un diferencial de xénero no seu electorado considerable, masculinizado no caso de EU e feminizado no do CDS. A coalición de esquerdas alcanza en 1989 a maior diferenza de xénero no seu voto de toda a serie (un 5%), aínda que debido aos seus resultados electorais isto supoña unha proporción pequena respecto do conxunto dos votantes. En 1993, a desaparición parlamentaria do CDS estivo, loxicamente, acompañada dunha proporción de voto moi pequena; así, as diferenzas de xénero no electorado deste partido desaparecen ou son imperceptibles. EU, en cambio, continuou mantendo un perfil de xénero masculino entre o seu electorado, aínda que as diferenzas se reduciron respecto de 1989.

O mesmo sucede nas eleccións de 1996, co cal os únicos partidos que mostran diferenzas de xénero sistemáticas no seu voto son o PCE e EU. De novo nestas eleccións encontramos diferenzas significativas na proporción de mulleres que non declaran a que partido votaron. É curioso o feito de que as únicas dúas eleccións en que se produce este fenómeno son precisamente eleccións en que ten lugar un cambio de goberno. Desde logo, a diferenza é agora menor que en 1982 (18,3% entre as mulleres e 15,2% entre os homes) e non hai desigualdades ideolóxicas entre eles. Parece, por tanto, que tras os cambios de partido no goberno as mulleres tenden en maior medida a ocultar o seu voto, aínda que non é fácil dicir se o fan porque cambiaron ou porque non o fixeron<sup>19</sup>.

Por tanto, dos datos presentados na Táboa 9 cabe deducir que, aínda que nun primeiro momento existiu en España un comportamento electoral diferenciado entre homes e mulleres á hora de decidir o seu voto, a partir das eleccións de 1989 estas diferenzas de xénero practicamente desaparecen e limítanse á existencia dun 5% máis de voto masculino a EU, que polo reducido do seu electorado non supón un fenómeno de magnitudes importantes. Por outro lado, cabe destacar que a única opción partidista que mantén ao longo de todo o período tales diferenzas (o PCE primeiro, e posteriormente EU) pertence a unha familia de partidos que, como xa se viu cos datos das eleccións europeas, presenta unha pauta común de maior voto masculino. Pola súa parte, a UCD presentaba pautas de voto por xénero similares ás que se encontraron nos casos do RPR francés e a DC italiana.

---

19 Aínda que si parece que nas eleccións de 1982 as mulleres presentaban niveis máis altos de volatilidade que os homes. Así, o 38,5% de mulleres enquisadas afirmou que votara a un partido distinto daquel ao que o fixo en 1979, fronte a un 31,6% de homes que cambiou de opción partidista.

Con todo, o propósito deste traballo non é só sinalar a existencia ou ausencia de diferenzas de xénero no voto a partidos, senón tamén esclarecer cales son os factores que explican estes distintos comportamentos. O fenómeno do *gender gap* ten especial interese cando está orixinado en diferenzas nas preferencias políticas do electorado masculino e feminino e non é, principalmente, produto das desigualdades existentes entre homes e mulleres en termos de recursos sociais e económicos. O feito de que as diferentes opcións partidistas de homes e mulleres poidan deberse á existencia de distintas preferencias políticas, como sucede nos EUA, suporía que o comportamento electoral diferencial reflicte un cambio político dunha certa complexidade. Se isto fose así, as distintas opcións partidistas de homes e mulleres non estarían simplemente asociadas a factores relacionados coas desigualdades sociais (que van diminuindo paulatinamente nas democracias occidentais), senón a elementos máis específicos e menos mutables a curto prazo como os procesos de socialización ou a construción racional do propio interese a partir das experiencias vitais.

Co fin de poder determinar en que medida se dan as escasas diferenzas de xénero que achamos na opción partidista no caso español, a continuación amósanse resultados de varios modelos de regresión loxística que detectan as variables que son capaces de explicar as diferenzas de xénero no voto a cada un dos partidos que as mostran de importancia<sup>20</sup>. Para iso utilízase como variable dependente o voto a cada un dos partidos, de tal modo que se adopta o valor 1 cando o entrevistado votou ao devandito partido e o valor 0 cando non o fixo, e introdúcense sucesivos tipos de variables explicativas por pasos. Primeiro tómanse en consideración variables de carácter sociodemográfico: educación, ocupación, ingresos e idade. No caso dos partidos en que, introducidas estas variables no modelo, a variable relativa ao sexo deixa de mostrar efectos significativos sobre o voto, a análise finaliza neste punto. Aqueles partidos para os cales as variables sociodemográficas non anulan os efectos significativos da sexual pasan a unha seguinte fase en que se introduce a variable referente ao posicionamento ideolóxico nunha escala de 1 (esquerda) a 10 (dereita). O mesmo proceso de avaliación sobre a significatividade da variable relativa ao sexo a que se fixo referencia con respecto ás variables sociodemográficas repítese en relación coa variable da ideoloxía, e así sucesivamente con outras variables (relixiosidade, por exemplo).

As táboas 10 e 11 mostran os modelos correspondentes ás eleccións de 1979, nas cales se produciron importantes diferenzas de xénero no voto a UCD e PSOE.

---

20 PSOE e UCD en 1979, PSOE en 1982 e EU en 1989.

**TÁBOA 10. REGRESIÓN LOXÍSTICA DO VOTO A UCD NAS ELECCIÓNS XERAIS 1979**

Chi-cadrado	gl	Significatividade					
79,116	7	,0000					
Nagelkerke - R <sup>2</sup>		,116					
Variable	B	D.E	Wald	gl	Sig	R	Exp(B)
Sexo (home)	-,2509	,2163	1,3457	1	,2460	,0000	,7781
Situación laboral			5,8550	4	,2102	,0000	
_ Parado	,1447	,4051	,1277	1	,7209	,0000	1,1557
_ Xubilado	-,5681	,2766	4,2178	1	,0400	-,0432	,5666
_ Estudante	,1530	,4580	,1116	1	,7384	,0000	1,1653
_ Ama de casa	,1436	,2348	,3743	1	,5407	,0000	1,1545
Idade	,0306	,0057	28,7423	1	,0000	,1501	1,0311
Educación	-,1744	,0537	10,5384	1	,0012	-,0848	,8400
Constante	-59,4137	11,1315	28,4885	1	,0000		

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral de DATA (1979).

**TÁBOA 11. REGRESIÓN LOXÍSTICA DO VOTO AO PSOE NAS ELECCIÓNS XERAIS 1979**

Chi-cadrado	g	Significatividade					
90.332	8	.0000					
Nagelkerke - R <sup>2</sup>		.139					
Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
Sexo (home)	,4150	,2398	2,9955	1	,0835	,0310	1,5143
Situación laboral			5,7542	4	,2183	,0000	
_ Parado	,0105	,3985	,0007	1	9790	,0000	1,0105
_ Xubilado	,0998	,3199	,0973	1	,7551	,0000	1,1049
_ Estudante	-,8137	,4433	3,3703	1	,0664	-,0363	,4432
_ Ama de casa	,3649	,2693	1,8371	1	,1753	,0000	1,4404
Idade	-,0143	,0063	5,1332	1	,0235	-,0549	,9858
Educación	-,0328	,0583	,3164	1	,5738	,0000	,9677
Ideoloxía	-,3867	,0504	58,8092	1	,0000	-,2339	,6793
Constante	28,4866	12,2609	5,3981	1	,0202		

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral de DATA (1979).

No caso da UCD o sexo deixa de constituír unha fonte de diferenzas na probabilidade de votar a este partido cando se introducen no modelo as variables sociodemográficas tradicionais. No caso do voto ao PSOE, porén, é necesario introducir o posicionamento ideolóxico para que as diferenzas de xénero desaparezan. Algo similar ocorre nas eleccións de 1982 (Táboa 12), xa que as variables sociodemográficas eliminan o efecto da variable sexual no voto ao partido socialista. A explicación destes resultados está relacionada coa maior probabilidade que teñen determinados grupos sociais de votar determinados partidos e co feito de que estes grupos, en numerosas ocasións, teñen un perfil de xénero específico (amas de casa, xubilados, traballadores, etc.).

**TÁBOA 12. REGRESIÓN LOXÍSTICA DO VOTO AO PSOE NAS ELECCIÓNS XERAIS 1982**

Chi-cadrado	g	Significatividade					
103.432	7	.0000					
Nagelkerke - R <sup>2</sup>		.066					
Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
Sexo (home)	,2697	,1497	3,2455	1	,0716	,0244	1,3096
Situación laboral			16,0331	4	,0030	,0619	
_ Parado	,4099	,2077	3,8928	1	,0485	,0300	1,5066
_ Xubilado	,6871	,2214	9,6305	1	,0019	,0603	1,9880
_ Estudante	-,0785	,2673	,0862	1	,7691	,0000	,9245
_ Ama de casa	-,1100	,1740	,3997	1	,5273	,0000	,8959
Idade	-,0330	,0044	55,1550	1	,0000	-,1592	,9675
Educación	-,1940	,0324	35,8882	1	,0000	-,1271	,8237
Constante	2,2946	,2630	76,1358	1	,0000		

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral do CIS (nº 1327).

A partir de 1989 tan só EU continúa presentando diferenzas de xénero significativas, que son máis notables (un 5%) nestas eleccións<sup>21</sup>. Ademais, é con respecto a esta coalición onde encontramos variacións nos factores explicativos do comportamento electoral diferenciado entre homes e mulleres (Táboa 13). Ao introducirmos no modelo as variables sociodemográficas e a variable ideolóxica, o sexo non desaparece como variable significativa; só cando se introduce a relixiosidade deixa o sexo de ser importante para explicar o voto a EU.

21 A análise restrínxese ás eleccións de 1989 pola escasa magnitude en termos absolutos e relativos das diferenzas de xénero no electorado de EU en convocatorias posteriores.

TÁBOA 13. REGRESIÓN LOXÍSTICA DO VOTO A EU NAS ELECCIÓNS XERAIS 1989

PASO 1

Chi-cadrado g Significatividade  
78.325 7 .0000

Nagelkerke - R<sup>2</sup> .066

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
Constante	-1,2252	,3551	11,9055	1	,0006		
Sexo (home)	,4767	,1763	7,3103	1	,0069	,0603	1,6108
Situación laboral			1,0277	4	,9056	,0000	
_ Parado	,2217	,2547	,7572	1	,3842	,0000	1,2481
_ Xubilado	-,1694	,3678	,2123	1	,6450	,0000	,8441
_ Estudante	,0141	,2573	,0030	1	,9563	,0000	1,0142
_ Ama de casa	,0246	,2407	,0104	1	,9186	,0000	1,0249
Idade	-,0291	,0066	19,2936	1	,0000	-,1089	,9713
Educación	,0949	,0412	5,3014	1	,0213	,0476	1,0996

PASO 2

Chi-cadrado g Significatividade  
408.489 8 .0000

Nagelkerke - R<sup>2</sup> .358

Sexo (home)	,3928	,2026	3,7589	1	,0525	,0357	1,4811
Ideoloxía	-,9840	,0686	205,9380	1	,0000	-,3843	,3738

PASO 3

Chi-cadrado g Significatividade  
452.972 13 .0000

Nagelkerke - R<sup>2</sup> .393

Sexo (home)	,1916	,2088	,8421	1	,3588	,0000	1,2112
Relixiosidade			41,7774	5	,0000	,1739	
_ Cat. non-pract.	,9476	2347	16,3035	1	,0001	,1167	2,5794
_ Outras relixións	1,1908	,7780	2,3430	1	,1258	,0181	3,289
_ Non-crente	1,7055	,3450	24,4339	1	,0000	,1461	5,504
_ Indiferente	1,8935	,3264	33,6521	1	,0000	,1736	6,6423

Nota: só se mostran na táboa a variable de sexo e as variables introducidas por primeira vez en cada paso. Non obstante, os modelos son aniñados e, por tanto, todas as variables presentes en pasos anteriores están tamén en pasos posteriores. Omitense os coeficientes por limitacións de espazo.

Fontes: materiais de elaboración propia a partir da enquisa postelectoral do CIS (nº 1842).

Cabería pensar que, coa redución das diferenzas de xénero nos niveis educativos, na situación laboral e no posicionamento ideolóxico, as persistentes diferenzas de relixiosidade de homes e mulleres son a orixe do menor voto das mulleres a EU, que tradicionalmente recibiu pouco apoio das persoas con crenzas relixiosas. Deste modo, unha análise separada en que se introduza tan só o sexo e a relixiosidade para dar conta do voto a EU (véxase Morales, 1999b: 34) mostra que a relixiosidade, por si soa, elimina as diferenzas de xénero no voto a EU en 1989<sup>22</sup>. En definitiva, os resultados presentados permiten deducir que no caso español as limitadas diferenzas de xénero no voto a partidos non se deben, principalmente, a diferentes preferencias políticas de homes e mulleres, senón a diferenzas de recursos sociais e económicos, de posicionamento ideolóxico e de relixiosidade. Estas diferenzas estiveron tradicionalmente asociadas ao voto a uns partidos fronte a outros e é previsible que a curto prazo vaian desaparecendo co proceso crecente de modernización e de secularización. De feito, como puidemos apreciar nas análises precedentes as notables diferenzas de xénero iniciais no voto a partidos foron desaparecendo paulatinamente para as quedar case unicamente reducidas á maior masculinización do voto a EU.

Por último, resulta interesante –co fin de poder comparar o caso español co estadounidense– observar cal foi a evolución das diferenzas de xénero no voto cando se agregan os partidos políticos en dous bloques ideolóxicos<sup>23</sup>. Así, na Táboa 14 pódese observar como estas diferenzas existían de forma notable en 1979 e se van reducindo paulatinamente ata resultar non-significativas estatisticamente a partir de 1993. En 1979 existen importantes diferenzas de xénero na elección de partidos de esquerda ou de dereita. Un 15% máis de mulleres escollen partidos de dereita nas segundas eleccións democráticas, mentres que a maioría dos homes votaron a partidos de esquerda. En 1982 existía unha diferenza significativa no voto a partidos en función da súa posición ideolóxica que chegaba ata o 8%. Aínda que unha maioría de homes e mulleres votaron a partidos de esquerda, os homes votaron en maior proporción a estes que as mulleres. Como se pode observar, a diminución das diferenzas de xénero é paulatina, e en 1989 só un 5% máis de mulleres que de homes votan a partidos de dereita, aínda que esta diferenza continúa sendo estatisticamente significativa. Finalmente, nas eleccións de 1993 esta diferenza redúcese aínda máis e deixa de ser significativa, e mantense en niveis similares nos comicios xerais a partir de 1996.

**TÁBOA 14. DIFERENZAS DE XÉNERO NA ELECCIÓN DE PARTIDO (ESQUERDA VS. DEREITA)**

Eleccións lexislativas	Porcentaxe de voto a partidos de esquerdas		Diferenza de porcentaxes
	Homes	Mulleres	
1979 N= 1041	53	38	15*
1982 N= 1561	70	62	8*
1986 N= 2551	57	51	6*
1989 N= 1944	67	62	5*
1993 N= 3399	60	59	1 n.s.
1996 N= 3769	57	56	1 n.s.
2000 N= 3500	41	41	0,5 n.s.
2004 N= 5375	63	63	0,5 n.s.

Fontes: materiais de elaboración propia a partir das enquisas postelectorais do CIS (1982-2004) e DATA (1979).

22 Linz (1986) sinalaba a existencia dunha relación entre a relixiosidade e o menor voto feminino ao PSOE en 1982. Aínda que cos datos que se ofreceron aquí mostramos que non é só a relixiosidade o que pode explicar a diferenza de xénero no voto ao PSOE naquel momento, é evidente que o factor relixioso ten importancia á hora de comprender as pautas diferenciadas de voto dos homes e as mulleres españois nas primeiras convocatorias electorais.

23 A clasificación dos partidos en cada un dos dous bloques pode verse en Morales (1999b).

Por tanto, as diferenzas de xénero no voto por bloques non varían moito respecto das que se encontraron na análise dos partidos máis relevantes de ámbito estatal e non é forzado atribuír as mesmas causas a estas diferenzas. Deste modo, parece claro que os fenómenos de comportamento electoral diferenciado por xénero nos EUA e en España son distintos na evolución da súa magnitude e nos factores que os explican.

#### 4. Algúns comentarios finais

Aínda que as desigualdades de xénero na participación política continúan existindo nos países occidentais, están a desaparecer ou fixérono xa no que se refire á participación electoral. Son poucos os casos en que as mulleres se absteñen máis que os homes e, cando isto se produce, é atribuíble ás desigualdades de recursos sociais e económicos daquelas. En España non se observan diferenzas importantes de participación electoral desde 1979, nin en eleccións lexislativas nin nas europeas; no entanto, quedaría por comprobar se a pauta se repite nas eleccións autonómicas e municipais.

No que respecta á decisión de voto de homes e mulleres, parece claro que o *gender gap* no modo en que se produce nos EUA (maior apoio das mulleres aos candidatos demócratas) non é xeneralizable ao resto de países occidentais. Aínda que é certo que en varios países europeos poden encontrarse diferenzas de xénero significativas e importantes en relación coa opción partidista, a súa explicación difire considerablemente da que dá conta do fenómeno estadounidense. Mentres que en practicamente todos os casos europeos as diferenzas no voto de homes e mulleres a determinados partidos políticos se debe a diferenzas socioeconómicas, ideolóxicas ou de relixiosidade, o maior voto das mulleres estadounidenses aos demócratas débese ás distintas preferencias políticas destas en materia de política social, en relación co papel do Estado na creación de emprego e sobre política exterior. No caso español, mostrouse como tales diferenzas foron especialmente notables pola súa magnitude nas eleccións de 1979 e 1982, aínda que posteriormente se reduciron a lixeiras diferenzas entre o electorado de EU. Na maior parte dos casos, estas diferenzas de voto por xénero son atribuíbles a desigualdades socioeconómicas entre homes e mulleres, e en poucos casos tamén a diferenzas ideolóxicas ou de relixiosidade.

En definitiva, parece que o comportamento electoral diferenciado por xénero tende a desaparecer na maior parte dos países occidentais; cando menos, na medida en que as diferenzas se deben a desigualdades sociais e a diferenzas ideolóxicas ou relixiosas. Pero non sería demasiado improbable que a medio prazo se puidesen producir fenómenos de voto diferenciado por xénero máis similares ao estadounidense, xa que se están a producir cambios importantes nas políticas sociais que lles afectan ás mulleres nos países occidentais, e isto podería provocar un cambio nas súas preferencias.



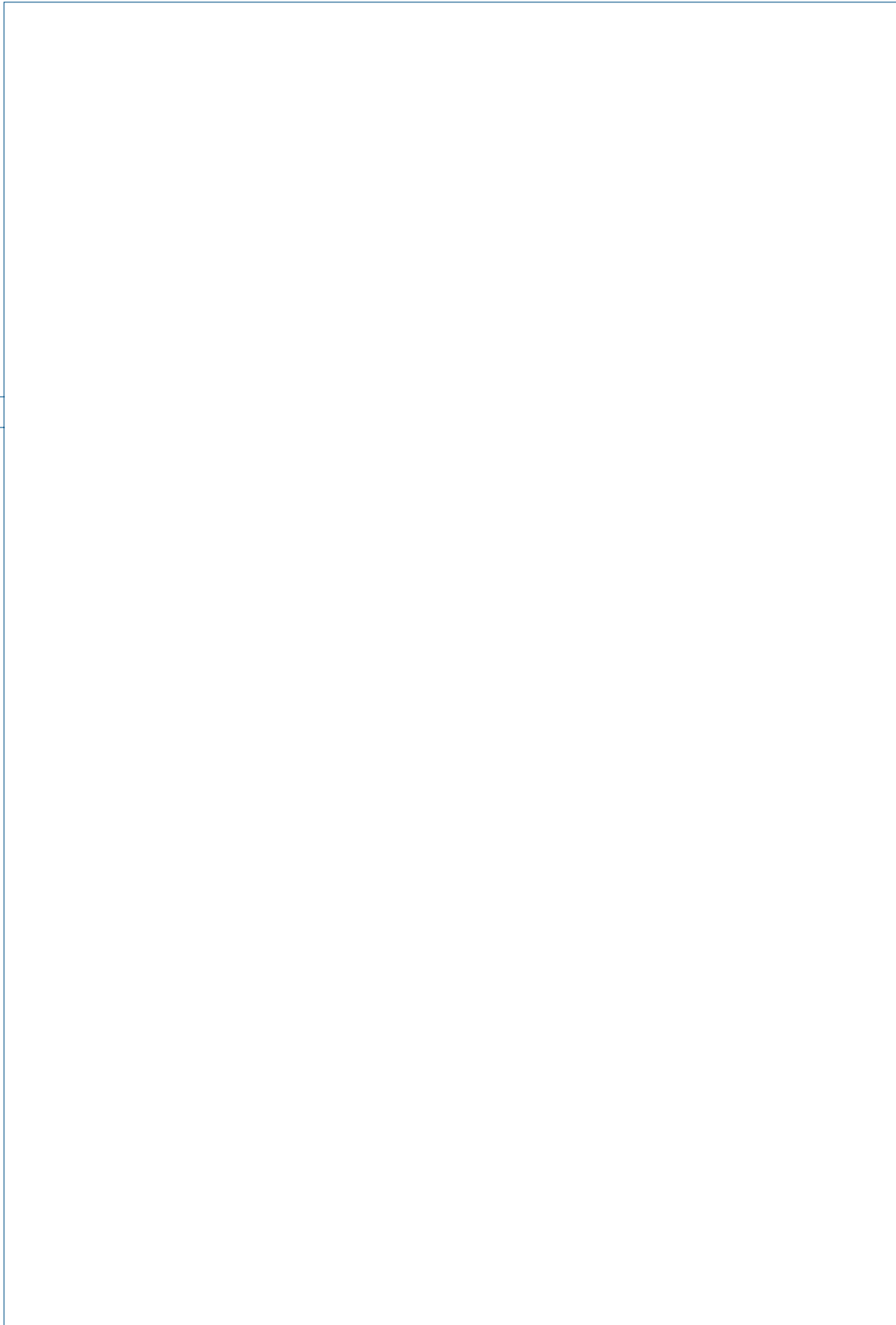
## Referencias bibliográficas

- Bennett, L. L. e Earl, S. 1989. "Enduring Gender Differences in Political Interest. The Impact of Socialization and Political Dispositions", *American Politics Quarterly* 17(1), pp. 105-22.
- Brabo, P. 1990. "Participación y cultura política de las mujeres", en Astelarra, J. (ed.). *Participación política de las mujeres*. Madrid: CIS.
- Childs, S. 2004. "A British Gender Gap? Gender and Political Participation", *Political Quarterly* 75(4), pp. 422-4.
- Clark, J. e Clark, C. 1993. "The Gender Gap 1988: Compassion, Pacifism, and Indirect Feminism", en Duke, L. L. (ed.). *Women in Politics: Outsiders or Insiders?* Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Conover, P. J. 1988. "Feminists and the Gender Gap", *Journal of Politics* 50(4), pp. 985-1010.
- Cook, E. A. e Wilcox, C. 1995. "Women Voters in the 'Year of the Woman'", en Weisberg, H. F. (ed.). *Democracy's Feast: Elections in America*. Chatham: Chatham House.
- Del Castillo, P. 1994. "El comportamiento electoral de los españoles en las elecciones al parlamento europeo de 1989", en Del Castillo, P. (ed.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS.
- Duverger, M. 1955. *La participation des femmes à la vie politique*. París: UNESCO.
- Erie, S. P. e Rein, M. 1988. "Women and the Welfare State", en Mueller, C. M. (ed.). *The Politics of the Gender Gap: The Social Construction of Political Influence*. Newbury Park: Sage Publications.
- Font, J. 1995. "La abstención electoral en España: certezas e interrogantes", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 71-72, pp. 11-37.
- Frankovic, K. A. 1982. "Sex and Politics. New Alignments, Old Issues", *Political Studies* 15, pp. 439-48.
- García, J. J. e Frutos, L. 1999. "Mujeres, hombres y participación política. Buscando las diferencias", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 86, pp. 307-29.
- Howell, S. E. e Day, C. L. 2000. "Complexities of the Gender Gap", *Journal of Politics* 62(3), pp. 858-74.
- Jelen, T. G.; Thomas, S. e Wilcox, C. 1994. "The Gender Gap in Comparative Perspective. Gender Differences in Abstract Ideology and Concrete Issues in Western Europe", *European Journal of Political Research* 25, pp. 171-86.
- Kenski, H. C. 1988. "The Gender Factor in a Changing Electorate", en Mueller, C. M. (ed.). *The Politics of the Gender Gap: The Social Construction of Political Influence*. Newbury Park: Sage Publications.
- Klein, E. 1984. *Gender Politics: From Consciousness to Mass Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Linz, J. J. 1986. "Religión y política", en Linz, J. J. e Montero, J. R. (eds.). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais.
- Manza, J. e Brooks, C. 1998. "The Gender Gap in U.S. Presidential Elections: When? Why? Implications?", *American Journal of Sociology* 103(5), pp. 1235-66.
- Ministerio de Xustiza e Interior. 1994. *Elecciones al Parlamento Europeo, 1994*. Madrid: Ministerio de Xustiza e Interior.
- Morales, L. 1999a. "Participación política en España: un análisis de las diferencias de género", en Ortega, M.; Sánchez, C. e Valiente, C. (eds.). *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidade Autónoma de Madrid.
- 1999b. "Comportamiento electoral y género: España en perspectiva comparada", relatorio presentado no IV Congreso Español da Asociación de Ciencia Política e da Administración celebrado en Granada entre o 30 de setembro e o 2 de outubro de 1998.
- Norris, P. 1988. "The Gender Gap: a Cross-National Trend?", en Mueller, C. M. (ed.). *The Politics of the Gender Gap*. California: Sage Publications.
- 1996. "Mobilising the 'Women's Vote': The Gender-Generation Gap in Voting Behaviour", *Parliamentary Affairs* 49(2), pp. 332-42.
- 1997. "Implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral", en Uriarte, E. e Elizondo, A. (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Ortiz, Carmen. 1990. "Cultura política de la mujer", en Astelarra, J. (ed.). *Participación política de las mujeres*. Madrid: CIS.

- Piven, F. F. 1985. "Women and the State: Ideology, Power and the Welfare State", en Rossi, A. S. (ed.). *Gender and the Life Course*. Nova York: Aldine.
- Reif, K. e Schmitt, H. 1980. "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research* 8, pp. 3-44.
- Sánchez, J. J. 1989. *Análisis de tablas de contingencia*. Madrid: CIS.
- Sartori, G. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Shapiro, R. Y. e Mahajan, H. 1986. "Gender Differences in Policy Preferences: A Summary of Trends From the 1960s to the 1980s", *Public Opinion Quarterly* 50(1), pp. 42-61.
- Studlar, D.; McAllister, I. e Hayes, B. C. 1998. "Explaining the Gender Gap in Voting: A Cross-National Analysis. Australia, Great Britain and The United States", *Social Science Quarterly* 79(4), pp. 779-98.
- Topf, R. 1995a. "Electoral Participation", en Klingemann, H.-D. e Fuchs, D. (eds.). *Citizens and the State*. Nova York: Oxford University Press.
- 1995b. "Beyond Electoral Participation", en Klingemann, H.-D. e Fuchs, D. (eds.). *Citizens and the State*. Nova York: Oxford University Press.
- Uriarte, E. 1997. "Pautas de cultura política y participación en España", en Uriarte, E. e Eliozone, A. (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Van Deth, J. W. 2000a. "Interesting But Irrelevant: Social Capital and the Saliency of Politics in Western Europe", *European Journal of Political Research* 37(2), pp. 115-47.
- 2000b. "Political Interest and Apathy: The Decline of a Gender Gap?", *Acta Politica* 35, pp. 247-74.
- Verba, S.; Burns, N. e Lehman, K. 1997. "Knowing and Caring About Politics: Gender and Political Engagement", *The Journal of Politics* 59(4), pp. 1051-72.
- Verba, S.; Nie, N. H. e Kim, J. 1978. *Participation and Political Equality*. Nova York: Cambridge University Press.
- Welch, S. e Hibbing, J. 1992. "Financial Conditions, Gender, and Voting in American National Elections", *Journal of Politics* 54, pp. 197-213.
- Wert, J. I. 1996. "3-M: Paisaje Después de la Batalla", *Claves* 61, pp. 36-45.
- Wirfs, D. 1986. "Reinterpreting the Gender Gap", *Public Opinion Quarterly* 50(3), pp. 316-30.

# A PRESENZA DAS MULLERES NAS INSTITUCIÓNS POLÍTICAS AUTONÓMICAS: PERFÍS, CARREIRAS E ROL POLÍTICO

Isabel Diz Otero



Moitos analistas están de acordo en que a revolución máis importante do século XX é a revolución das mulleres. Falar de cambio social no noso século é falar de mulleres e, por tanto, cando nos referimos ás nosas estruturas políticas como parte da sociedade debemos necesariamente analizar o papel da muller na súa produción. Ademais, na axenda política creceu de forma importante a demanda dunha maior presenza de mulleres nos órganos de representación; a cuestión da paridade participativa, a igualdade de oportunidades e a necesidade de que os órganos de representación reflectan a composición da sociedade pola cal foron elixidos constitúen os eixes fundamentais das reivindicacións de xénero.

Co obxectivo de analizarmos a participación política da muller nestas estruturas e as consecuencias desa súa crecente incorporación a elas que se ten observado nos últimos anos, en novembro de 2003, no seo do Departamento de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela, un grupo de investigadores e docentes vinculados a áreas diversas do estudo da ciencia política (xénero, teoría política, políticas públicas e xestión) decidimos emprender unha nova liña de traballo co desexo de explorarmos o fenómeno da participación da muller na vida política. Creamos para iso o *Equipo de Investigación Muller e Política*. O primeiro proxecto que emprendemos, e de que este relatorio é resultado, titúlase *Muller e toma de decisións: un estudo da presenza política nas institucións autonómicas*. Este proxecto conta co financiamento do Instituto da Muller e do Ministerio de Educación e Ciencia.

Mentres empezan a ser numerosas as investigacións centradas na análise de cales foron as consecuencias da incorporación da muller aos postos de representación política de elección directa, isto é, parlamentos e gobernos, son aínda moi escasas aquelas relativas ás elites das administracións públicas. Os estudos empíricos sobre xerencia pública bordearon tradicionalmente o papel da muller en posicións directivas: seguimos ignorando aspectos claves como as pautas de acceso, o impacto sobre o estilo directivo e a acción política ou o papel que os procesos de modernización lles reservaron ás mulleres. Como teñen posto de manifesto moitas investigacións, a necesidade de coñecer as persoas que deciden diariamente as políticas públicas que lles afectan aos cidadáns faise patente. Coidamos, ademais, que esta análise debe facerse desde unha perspectiva de xénero para así contestar a pregunta sobre a relevancia de que estes postos sexan ocupados por mulleres.

Unha parte do proxecto *Muller e toma de decisións: un estudo da presenza política nas institucións autonómicas* ten como obxectivo a análise deste ámbito de participación das mulleres; en concreto, persegue o exame das mulleres que exercen cargos de responsabilidade nas administracións públicas das comunidades autónomas do Estado español. A partir desta análise preténdese contestar as seguintes preguntas: quen son as mulleres que toman decisións políticas, como realizan este papel e, sobre todo e cuestión máis importante de investigación, cal foi o resultado da incorporación da muller á toma de decisións. Para contestar estas preguntas examinouse o currículo social e político dos altos cargos da administración, o seu proceso de recrutamento, a súas actitudes cara ao rol que están chamados a realizar e cara a distintos temas da axenda política. Enmarcado dentro do proxecto, este relatorio ten por obxectivo a análise das dimensións e características do novo papel das elites políticas femininas na política e administración públicas en España. Esta análise resulta de grande interese, pois axuda a coñecer, desde a perspectiva de xénero, a realidade institucional autonómica española e, ao mesmo tempo, a do sistema político español.

Nun primeiro punto levamos a cabo unha análise descritiva que abrangue o número e as características das mulleres que ocupan postos de responsabilidade política nas administracións autonómicas, incidindo no estudo do currículo social e político das mulleres que alcanzaron postos de responsabilidade. Trátase de comparalos co currículo dos homes na mesma posición co obxectivo de coñecer o proceso de selección, é dicir, quen resulta seleccionado e que aspectos desta selección inflúen no resul-

tado. En efecto, interéranos coñecer a procedencia profesional dos altos cargos, se fixeron ou non carreira dentro da Administración e se ocuparon algún cargo público electivo (se foron ou son tamén elites locais ou parlamentarias). Trátase dun primeiro punto dedicado ao perfil profesional dos altos cargos: de onde proveñen profesionalmente e que perfil profesional teñen. Así mesmo, describíranse cuestións sobre a opinión, a formación e a filiación políticas dos altos cargos.

Un segundo punto centrarase na análise das actitudes e opinións dos altos cargos da Administración autonómica. Trátase aquí, e en primeiro lugar, de explorar as actitudes e predisposicións cara á Administración, isto é, a percepción da Administración desde a súa propia experiencia. Estas actitudes e percepcións configuran o que é denominado cultura administrativa das elites da Administración. Por outro lado, en segundo lugar, examinaremos as actitudes e opinións dos altos cargos sobre a participación e a incorporación da muller á Administración pública. Fundamentalmente, coa análise destas dimensións actitudinais o relatorio intenta tamén responder os seguintes interrogantes: teñen as mulleres que ocupan altos cargos unha cultura administrativa distinta dos homes?, é posible esperar un impacto e unha transformación no funcionamento da Administración pública pola incorporación das mulleres a ela?

## 1. O universo de estudo

Para determinar con precisión o universo sobre o que se centrou esta investigación, cómpre volver a mirada á estrutura organizativa das comunidades autónomas. Así, de acordo con Bouzas (2002: 8-9), a partir da revisión das normas que fixan a organización das diversas administracións autonómicas, advírtese que o conxunto das dezasete comunidades españolas opta, en xeral, por inspirarse na organización da Administración central e, por tanto, por reproducila, aínda que mantendo lixeiras variacións que dan lugar a tres modelos de configuración estrutural dos departamentos diferentes.

No primeiro e máis estendido, dependendo do titular do departamento, figuran diversas unidades de responsabilidade política: as direccións xerais, encargadas de xestionar a actividade sectorial, e unha secretaría xeral, con funcións transversais de control, coordinación e asistencia técnica no mantemento da actividade intradepartamental. O modelo, seguido por once comunidades autónomas, presenta dúas variantes relacionadas coa configuración dos órganos inferiores: na primeira, os órganos inferiores de carácter profesional (burocrático) seguen o continuo que comprende, desde unha maior a unha menor responsabilidade e cualificación técnica dos seus responsables, as subdireccións xerais, os servizos, as seccións e os negociados (Cataluña, Galicia, Comunidade Valenciana, Murcia e Baleares); na segunda, desaparecen as subdireccións, xerais da relación de órganos inferiores (Castela e León, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castela-A Mancha e A Rioxa).

O segundo modelo reproducése en catro comunidades autónomas: a grandes trazos, mantén a articulación do primeiro modelo, pero aumenta a súa complexidade ao facer depender do titular do departamento unhas viceconsellerías que reforzan a coordinación que require a xestión que levan a cabo as direccións xerais. Como no primeiro modelo, detéctanse dúas variantes: na primeira, a estrutura esténdese a través dunha liña ampla de órganos inferiores de carácter profesional (subdireccións xerais, servizos, seccións, subseccións e negociados), como no caso de Madrid; na segunda, os órganos inferiores exclúen as subdireccións como no caso de Canarias, Asturias e Andalucía.

Por último, o terceiro modelo, seguido de modo diferenciado polo País Vasco e Navarra, configura un deseño organizativo claramente influído pola estrutura foral histórica deses territorios, no cal se simplifican os órganos de responsabilidade política ao eliminar a presenza das secretarías xerais. Estas, no caso de existiren, situaríanse no ámbito profesional. No caso do País Vasco, sen xefaturas inferior-

res no ámbito profesional, dependendo do titular do departamento sitúanse as direccións xerais (actividade sectorial) e as viceconsellarías, con funcións de coordinación da actividade sectorial e transversal-intradepartamental; no caso de Navarra, dependendo do titular do departamento só hai direccións xerais (únicos órganos superiores de responsabilidade política) e as funcións transversais de carácter intradepartamental son responsabilidade dunha secretaría técnica que opera, xunto cos servizos, como único órgano inferior, de carácter profesional.

En síntese, o inventario de cargos presentes nestas estruturas daría lugar a unha división entre a responsabilidade das unidades de elite, de designación política e ocupadas por altos cargos (presidencias, vicepresidencias, consellarías, viceconsellarías, secretarías xerais e direccións xerais), e os postos profesionais (burocratizados) de libre designación (subdireccións xerais, xefaturas de servizo, xefaturas de sección e xefaturas de negociado). O noso estudo centrouse no primeiro conxunto, cuxas funcións desempeñadas –deixando á marxe as das presidencias e vicepresidencias– se identificarían coa relación de actividades que figura no Cadro 1. Ademais, para o estudo procedemos á selección de seis comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Cataluña, Castela e León, Galicia e País Vasco. Os criterios utilizados para esta selección foron os modelos de estrutura organizativa dos postos de designación nas súas administracións e a composición dos gobernos, isto é, a súa cor política.

## 2. Metodoloxía

Cando se pretende estudar elites políticas –a súa procedencia social, o seu recrutamento, a súa formación política e formación profesional, as súas actitudes, etc.– poden utilizarse diferentes métodos para obter a información e varias técnicas co fin de analízalas. Para o estudo dos altos cargos que se realizou neste relatorio manexamos un dos principais instrumentos de uso xeral nos estudos en profundidade sobre elites políticas: o cuestionario pechado autocontestado.

Para realizar as entrevistas deseñamos un cuestionario estruturado arredor de 51 preguntas. Con el buscamos cubrir distintos aspectos do perfil e as actitudes dos nosos parlamentarios.

- 1. As preguntas referidas á carreira na Administración e á profesionalización constitúen unha das partes máis importantes do cuestionario. Estas cuestións demandan unha descrición da experiencia política individual dos altos cargos que comprendese tanto as principais motivacións que os levaron a entrar na Administración, como os primeiros pasos no mundo administrativo, o seu posterior acceso a cargos máis importantes e a secuencia na ocupación de ambos, ata chegar ás súas aspiracións futuras.
- 2. Un segundo grupo de preguntas refírense a cuestións sobre a opinión, formación e filiación política dos altos cargos. Deste grupo forma parte a clásica autolocalización dos altos cargos na dimensión esquerda-dereita e nacionalista. Ademais, introducimos unha pregunta referida á simpatía cara ao feminismo. Con respecto á formación e filiación políticas, ao tratarse de altos cargos, interésanos, así mesmo, coñecer cal é o seu grao de militancia e de implicación na política activa.

- 3. Outro dos aspectos relevantes que nos propuxemos cubrir nesta investigación é o actitudinal. Por un lado, introducimos un grupo de cuestións referidas ao que denominamos “actitudes administrativas” que se concreta en preguntas relacionadas coa percepción persoal do funcionamento da Administración pública; polo outro, interésanos coñecer as actitudes que, en xeral, teñen os altos cargos da Administración con respecto á incorporación dun maior número de mulleres a ela.
- 4. Por último, introducimos a clásica batería de preguntas acerca do perfil socioeconómico do entrevistado: idade, nivel de estudos, estado civil, relixiosidade, etc.

O cuestionario inclúe preguntas abertas e pechadas. En canto á súa codificación, naquelas onde é necesario explicamos os criterios utilizados cando pasemos a analízalas. Tal explicación é obrigatoria, polo menos, naquelas preguntas en que se pide aos altos cargos unha opinión ou valoración sobre unha determinada cuestión e que, por tanto, producen respostas abertas que adoitan ser espontáneas e heteroxéneas.

O cuestionario foi enviado a 600 altos cargos. O período de resposta aínda está aberto, pero consideramos útil a presentación dos primeiros cuestionarios recibidos e, así, no relatorio analízanse os datos de 112 entrevistados. A análise e interpretación que efectuamos destes datos foi global. O presentado no relatorio é o primeiro exame dos cuestionarios recibidos. É unha análise principalmente descritiva que utiliza como cruzamento fundamental variable o sexo do entrevistado.

### 3. Perfil sociopolítico dos altos cargos da Administración autonómica en España

#### 3.1. Datos de identidade persoal

Xa nos referimos con anterioridade á porcentaxe de mulleres e homes que compoñen a mostra de altos cargos: o 63% son mulleres e o 36% son homes. Neste punto comentaremos os principais datos sociodemográficos dos altos cargos: idade, sexo, estado civil e número de fillos. Co estudo destes datos pódese esbozar un primeiro perfil dos altos cargos das administracións autonómicas seleccionadas e coñecer en que tramo de idade se sitúan os altos cargos, o seu estado civil predominante e a media de fillos que teñen.

A idade media (Táboa 1) dos altos cargos é de 45,2 anos, é dicir, o groso encóntrase nun tramo de idade que, en termos xerais, se pode entender como unha idade na cal se alcanzou unha madurez política, intelectual e profesional ideal para ocupar un cargo deste tipo. Agora ben, resulta relevante subliñar a diferenza que existe entre homes e mulleres, pois poden ser apreciadas diverxencias xeracionais de participación. En efecto, mentres que a media de idade das mulleres é de 43,4 anos a dos homes ascende ata os 48,2 anos. Pódese pensar que esta diferenza significativa de case cinco anos na media de idade entre homes e mulleres está relacionada coa recente proliferación de cotas de presenza feminina en cargos de responsabilidade, tendo en conta que a participación da muller en cuestións políticas é relativamente recente. Estes datos permiten corroborar tamén a tese sustentada por Pippa Norris na súa análise comparativa de varios países, de que a diferenza que se observa entre as carreiras de homes e mulleres reside na máis tardía incorporación das mulleres e non tanto na existencia dunhas traxectorias diferenciadas segundo xénero (Norris, 1995).



TÁBOA 1. IDADE

	Home	Muller	Total
Media	48,2	43,4	45,2
Desv. típica	6,4	6,5	6,9

Fonte: elaboración propia.

O estado civil constitúe un dato importante cando se trata de levar a cabo unha análise de xénero, pois proporciona gran información e adóitase incluír en case todos os estudos sociodemográficos que se realizan sobre colectivos sociais. Neste caso constátanse diferenzas importantes entre os enquisados: o 85,4% dos homes está casado, o 9,8% está divorciado e o 4,9% está solteiro; en cambio, só o 60,6% das mulleres están casadas (case un 25% menos que de homes), mentres que o 18,3% están solteiras ou divorciadas (14,1%).

TÁBOA 2. ESTADO CIVIL

	Nº de casos	Solteiro/a	Casado/a	Separado/a ou divorciado/a	Viúvo/a	Outros	Total
Home	41	4,9	85,4	9,8	0	0	100
Muller	71	18,3	60,6	14,1	4,2	2,8	100
Total	112	13,4	69,6	12,5	2,7	1,8	100

Fonte: elaboración propia.

En canto ao número de fillos, a media de fillos das mulleres (1,3 fillos) é sensiblemente inferior á media dos homes (1,9 fillos). Ademais, a media da idade en que se ten o primeiro fillo, nos varóns tamén é sensiblemente superior (31,5 anos) á das mulleres (28,3 anos). Esta diferenza entre ambos os sexos explícase tanto pola influencia da denominada “idade biolóxica ou reprodutiva” recomendada para ter o primeiro fillo como polo feito de que é máis difícil para as mulleres compatibilizar o cargo co feito de ter fillos. Canto maior sexa o número de fillos, maior dedicación ás responsabilidades familiares presupón e menor dedicación ao traballo, aspectos que condicionan o proxecto de familia das mulleres que ocupan postos de responsabilidade.

TÁBOA 3. NÚMERO DE FILLOS

		Home	Muller	Total
A que idade tivo o primeiro fillo?	Media	31,5	28,3	29,7
	Desv. típica	5,0	7,0	6,3
Número de fillos	Media	1,9	1,3	1,5
	Desv. típica	0,7	1,1	1,0

Fonte: elaboración propia.

### 3.2. Nivel de formación

A maioría de estudos sobre elites políticas da Administración relacionou a boa base educativa co acceso a posicións de elite. Por tanto, o nivel de formación académica dos altos cargos é alto, isto é, estamos ante persoas, na súa maioría, con título universitario, entre as cales predominan claramente os licenciados en dereito (34%) e en ciencias económicas (10,7%). Outras dúas formacións que destacan por riba do resto, aínda que con valores inferiores, son medicina (8%) e enxeñaría (6,3%); nestas últimas predominan as mulleres en medicina e os homes en enxeñaría. De acordo cos datos da mostra, desaparece a tendencia de décadas anteriores, en que os estudos de dereito constituían unha área de intensa presenza masculina e de moi débil participación feminina.

Desde o punto de vista de xénero non se encontran grandes diferenzas respecto á formación académica, tan só unha relativa diverxencia en favor do número de mulleres licenciadas (80,3%) fronte ao de homes (68,3%), que ademais se compensa coa porcentaxe de homes con estudos de doutoramento (12,2%) e enxeñaría (4,9%). Constitúe, por tanto, a formación superior, un requisito importante para ocupar postos de responsabilidade. O acceso á universidade de homes e mulleres xa se equiparou en España e esta é a razón pola cal as mulleres en torno aos corenta e tantos anos –media dos altos cargos mulleres– posúen similar formación que os homes.

Agora ben, dado que se está a analizar unha elite política especializada, resulta relevante ver se os entrevistados posúen estudos de especialización vinculados á súa práctica profesional. O 43,9% de homes e o 36,6% de mulleres realizaron cursos de especialización, logo maniféstanse lixeiras diferenzas entre homes e mulleres en canto a coñecementos complementarios.

TÁBOA 4. FORMACIÓN ACADÉMICA: NIVEL DE ESTUDOS

	Nº de casos	FP2	Diplomado/a	Enxeñeiro/a	Licenciado/a	Doutoramento	Ns/nc	Total
Home	41	4,9	7,3	4,9	68,3	12,2	2,4	100
Muller	71	0,0	4,2	5,6	80,3	8,5	1,4	100
Total	112	1,8	5,4	5,4	75,9	9,8	1,8	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 5. TIPO DE TITULACIÓN			
	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Matemáticas	2,4	1,4	1,8
Dereito	31,7	36,6	34,8
Educación Física	2,4	0,0	0,9
Psicoloxía	4,9	1,4	2,7
Maxisterio e Pedagogía	2,4	7,0	5,4
Medicina	7,3	8,5	8,0
Xeografía e Historia	4,9	8,5	7,1
Bioloxía	2,4	2,8	2,7
CC. Económicas e Empresariais	12,2	9,9	10,7
Xornalismo	2,4	4,2	3,6
CC. Políticas	0	5,6	3,6
Enxeñaría	7,3	5,6	6,3
Filoloxía/Humanidades	2,4	5,6	4,5
Relacións Laborais	2,4	0,0	0,9
Filosofía	2,4	0,0	0,9
Química	2,4	0,0	0,9
Veterinaria	2,4	0,0	0,9
Ns/Nc	7,3	2,8	4,5
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 6. ESTUDOS DE ESPECIALIZACIÓN VINCULADOS Á PRÁCTICA PROFESIONAL

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	43,9	7,3	48,8	100
Muller	71	36,6	12,7	50,7	100
Total	112	39,3	10,7	50,0	100

Fonte: elaboración propia.

Outro aspecto que interesa estudar nos altos cargos é o do sentimento relixioso. En xeral, a maioría dos altos cargos considéranse católicos, aínda que con diferentes graos de implicación: un 17% son católicos practicantes habituais e un 17,9% de practicantes ocasionais, fronte a un 23,2% de non-practicantes e un 39,3% de non-crentes. A porcentaxe de católicos é, pois, do 58,1%. Non se aprecian diferenzas significativas entre homes e mulleres.

TÁBOA 7. PRINCIPAIS ACTITUDES: SENTIMENTO RELIXIOSO

	Nº de casos	Católico/a practicante habitual	Católico/a practicante ocasional	Católico/a non-practicante	Non-crente	Ns/Nc	Total
Home	41	17,1	19,5	22,0	41,5	0,0	100
Muller	71	16,9	16,9	23,9	38,0	4,2	100
Total	112	17,0	17,9	23,2	39,3	2,7	100

Fonte: elaboración propia.

En relación co sentimento feminista –o grao de simpatía respecto ao feminismo– aprécianse diferenzas de xénero a favor dun maior grao de identificación das mulleres fronte aos homes. Mentres que a media dos homes se sitúa no 5,4 (nunha escala de 1 a 10, onde 10 representa a máxima simpatía) as mulleres sitúanse no 6,8. Logo conséntase un grao de conciencia feminista máis elevado nas mulleres que nos homes. Agora ben, dentro da simpatía feminista das mulleres resulta relevante subliñar a existencia de diferenzas entre as simpatizantes de partidos de esquerdas e as de partidos de dereitas. En termos xerais, os temas relacionados coa sexualidade, a oferta de servizos sociais públicos e gratuítos que lles permitan ás mulleres incorporarse ao mercado de traballo en igualdade ou as proposicións relacionadas coa defensa de novos modelos familiares (monoparentais, parellas de feito, matrimonios homosexuais, etc.) teñen unha carga ideolóxica de esquerdas. Agora ben, existen outros temas de xénero que a dereita incorporou: os que se refiren á igualdade de dereitos e de oportunidades no emprego e na educación, así como os temas relacionados coa violencia contra as mulleres.

Así mesmo, se atendemos á autolocalización no eixe nacionalista/non-nacionalista (nunha escala de 1 a 10, onde 10 significa máximo nacionalismo) a media encóntrase no 5,1, é dicir, nunha posición de centro lixeiramente decantada cara á esquerda (xa que o centro exacto se sitúa no 5,5). Apréciase unha diferenza sensible entre homes e mulleres na autolocalización no eixe esquerda/dereita: a media dos homes sitúase no 4,2 (nunha escala de 1 a 10, onde 10 é extrema dereita) e a das mulleres no 3,5, o que confirma a tendencia das mulleres novas e de mediana idade a situarse lixeiramente máis á esquerda que os homes (Norris, 1995).

TÁBOA 8. AUTOLOCALIZACIÓN EN DIMENSIÓNS IDEOLÓXICAS

		Home	Muller	Total
Grao de simpatía cara ao feminismo	Media	5,4	6,8	6,3
	Desv. típ.	2,4	2,4	2,4
Autolocalización no eixe nacionalista/ non-nacionalista	Media	5,0	5,1	5,1
	Desv. típ.	3,0	3,2	3,1
Autolocalización no eixe esquerda/dereita	Media	4,2	3,5	3,7
	Desv. típ.	1,7	1,9	1,8

Fonte: elaboración propia.

### 3.3. Formación e opinión políticas dos altos cargos

Un dos cruzamentos de variables que máis foi utilizado nas análises sociodemográficas dos altos cargos é o da filiación política. Neste punto, ademais de analizarmos os altos cargos segundo a súa filiación política, veremos o ano de ingreso no partido daquelas persoas que están afiliadas, a agrupación a que pertencen e, por último, se son ou foron membros doutras asociacións. Estes datos proporcionaranos a clave da politización das administracións autonómicas en España.

Pódese dicir que as cifras globais de filiación política son dun 46,4% e que non se aprecian diferenzas entre homes e mulleres. Agora ben, se nos remitimos á distribución da filiación política por partidos encontramos que as mulleres superan os homes na maioría dos partidos, excepto no PSOE. A diferenza de xénero máis destacable encóntrase no PP, cun 21,2% de mulleres fronte a un 10% de homes, e en Coalición Canaria, cun 12,1% de mulleres fronte a un 5% de homes.

TÁBOA 9. FILIACIÓN POLÍTICA

	Nº de casos	Afiliado/a	Non-afiliado/a	Total
Home	41	46,3	53,7	100
Muller	71	46,5	53,5	100
Total	112	46,4	53,6	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 10. A QUE PARTIDO ESTÁ AFILIADO/A?

	Nº de casos	PP	PSOE	EU	CeU	PNV	ERC	CC	Os Verdes	EA	PAR	Total
Home	19	10,5	52,6	0	5,2	15,8	5,3	5,3	5,3	0	0	100
Muller	33	21,2	24,2	3	0	15,2	9,1	12,1	9,1	3	3	100
Total	52	17,3	34,6	1,9	1,9	15,4	7,7	9,6	7,8	1,9	1,9	100

Fonte: elaboración propia.

Agora ben, cando observamos datos relevantes da carreira política dos altos cargos homes e mulleres, os relativos ao tempo de militancia nos seus partidos políticos e á idade en que se afiliaron, comprobamos que hai unha porcentaxe de mulleres (35,5%) afiliadas con menos de vinte anos, fronte a un 5,6% de homes; esta diferenza corríxese de maneira importante no tramo comprendido entre 21 e 30 anos, para volver a establecerse unha gran distancia entre aqueles homes afiliados cando tiñan entre 31 e 40 anos (44,4%) fronte ás mulleres 12,9%. Así mesmo, será entre 1976 e 1980, por unha parte, e entre 1986 e 1990, pola outra, cando se aprecia unha maior diferenza entre homes e mulleres: en concreto, unha diferenza de 12,6 e 10,1 puntos porcentuais, respectivamente, a favor das mulleres, que se dilúe con posterioridade a 1991. A pesar de que as mulleres se incorporaron máis recentemente ás posicións de elite, en relación ao tempo de militancia, un 54,8% dos altos cargos está afiliado desde hai, polo menos, quince anos, e a comparación entre homes e mulleres non reflicte diferenzas significativas respecto a esta cuestión. Non obstante, respecto á idade de ocupación do primeiro cargo no partido observamos que existe unha lixeira diferenza entre homes e mulleres: o 12,7% das mulleres da mostra ocuparon o seu primeiro cargo cunha idade comprendida entre 21 e 30 anos, fronte a un 7,3% de homes. Estes datos pódense relacionar co feito da crecente e recente implicación das mulleres novas en postos de responsabilidade grazas ás políticas de discriminación positiva levadas a cabo dentro dos partidos.

TÁBOA 11. IDADE NO PRIMEIRO ANO DE FILIACIÓN POLÍTICA

	Nº de casos	menos de 20	de 21 a 30	de 31 a 40	de 41 a 50	Total
Home	18	5,6	27,8	44,4	22,2	100
Muller	31	35,5	35,5	12,9	16,1	100
Total	49	24,5	32,7	24,5	18,4	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 12. ANO EN QUE SE AFILIOU AO PARTIDO

	Nº casos	entre 1971 e 1975	entre 1976 e 1980	entre 1981 e 1985	entre 1986 e 1990	entre 1991 e 1995	despois de 1996	Total
Home	18	11,1	5,6	27,8	11,1	16,7	27,8	100
Muller	33	9,1	18,2	6,1	21,2	18,2	27,3	100
Total	51	9,8	13,7	13,7	17,6	17,6	27,5	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 13. QUE IDADE TIÑA CANDO OCUPOU O PRIMEIRO CARGO NO PARTIDO?

	Nº de casos	menos de 20	de 21 a 30	de 31 a 40	de 41 a 50	máis de 50	Ns/nc	Total
Home	41	2,4	7,3	9,8	4,9	0	75,6	100
Muller	71	5,6	12,7	5,6	0,0	2,8	73,2	100
Total	112	4,5	10,7	7,1	1,8	1,8	74,1	100

Fonte: elaboración propia.

Xunto a unha longa dedicación ao partido, o desempeño de cargos dentro do partido revélase tamén como requisito de gran importancia para acceder a posicións de elite e indica un maior grao de implicación e de influencia no seo do partido. O 55,6% dos altos cargos desempeñou algún cargo no seu partido. A cifra é bastante elevada e indícanos que existe un vínculo entre as elites dos partidos e as elites da Administración. Non obstante, non todos os cargos no seo dun partido son iguais, razón pola cal tamén debemos distinguir concretamente a que nivel tivo lugar a ocupación destes cargos. Obsérvase que as mulleres desempeñaron en maior proporción que os homes cargos no nivel autonómico (un 66,7% fronte a un 36,4% de homes) e no nivel local (un 81% de mulleres fronte a un 55% de homes).

TÁBOA 14. DESEMPEÑOU ALGÚN CARGO NO PARTIDO?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	22	50	50	100
Muller	41	58,5	41,5	100
Total	63	55,6	44,4	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 15. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL LOCAL?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	11	55	45	100
Muller	21	81	19	100
Total	32	71,9	28	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 16. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL PROVINCIAL?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	11	54,5	45,5	100
Muller	21	42,9	57,1	100
Total	32	46,9	53,1	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 17. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL AUTONÓMICO?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	11	36,4	63,6	100
Muller	21	66,7	33,3	100
Total	32	56,3	43,8	100

Fonte: elaboración propia.

A análise das carreiras políticas dos altos cargos amosa tamén un alto nivel de pertenza a outro tipo de organizacións con influencia importante na política, basicamente sindicatos, sectores da economía, das corporacións, culturais e da ciencia. Unha gran maioría dos altos cargos (74,9%) foron membros dalgún tipo de asociación. A análise dos datos relativos á pertenza a asociacións revela que os homes (41,5%) pertencen en porcentaxes importantes a asociacións profesionais, é dicir, colexios profesionais de avogados, de economistas, de enxeñeiros, etc., en maior medida que as mulleres (25,4%). O segundo grupo de asociacións a que pertencen en maior medida homes e mulleres son os sindicatos e as asociacións culturais, en que non se revelan diferenzas de xénero destacables. Agora ben, se observamos os niveis de pertenza a outras asociacións como as estudantís, científicas, relixiosas e "outras", neste caso a presenza de mulleres é moito maior (un 16,8% de mulleres fronte a un 4,8% de homes).

TÁBOA 18. DE QUE TIPO DE ASOCIACIÓN FOI OU É MEMBRO?

	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Profesional	41,5	25,4	31,3
Sindical	14,6	9,9	11,6
Socioeconómica	2,4	1,4	1,8
Científica	2,4	4,2	3,6
Cultural	19,5	12,7	15,2
Deportiva	2,4	1,4	1,8
Relixiosa	0	1,4	0,9
Estudiantil	2,4	4,2	3,6
Outras	0	7,0	4,5
Ns/Nc	14,6	32,4	25,9
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.



### 3.4. Formación profesional e definición dos distintos cargos políticos da Administración

Tras a análise sociodemográfica e política dos altos cargos, neste punto trataremos de ver o tipo de cargo que ocupan e cales son os seus antecedentes profesionais atendendo á perspectiva de xénero. Se nos fixamos no tipo de cargo que ocupan homes e mulleres non se aprecian grandes diferenzas por sexo, aínda que as consellerías, viceconsellerías e secretarías xerais tenden a estar ocupadas nunha proporción sensiblemente maior por homes; en canto ás secretarías xerais, a proporción é moi similar. En cargos inferiores, agora ben, a presenza de mulleres resulta maior (7% de mulleres fronte a un 2,4% de homes).

TÁBOA 19. CARGO DESEMPEÑADO			
	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Conselleiro/a	2,4	5,6	4,5
Viceconselleiro/a	9,8	5,6	7,1
Secretario/a xeral ou asimilado	17,1	12,7	14,3
Director/a xeral ou asimilado	65,9	63,4	64,3
Outros cargos inferiores	2,4	7,0	5,4
Ns/Nc	2,4	5,6	4,5
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

Se atendemos á localización dos altos cargos en consellerías amósase claramente unha tendencia entre aquelas maioritariamente ocupadas por mulleres como benestar social/seguridade social/familia (un 15,5% de mulleres fronte ao 2,4% de homes). Este departamento é o máis permeable á presenza de mulleres, ámbito de actuación política tradicionalmente ocupado por mulleres. Pola contra, nas consellerías de economía e facenda a tendencia é a inversa: un 19,5% de homes fronte a un 5,6% de mulleres. No resto das consellerías non se aprecian diferenzas de xénero sobresaíntes, tan só lixeiras distancias en sanidade e educación/universidades onde as mulleres ocupan o 8,5% e 9,9%, respectivamente, fronte ao 4,9% e 7,3% de homes. Os principais piares de orientación política que sempre se relacionaron coa participación das mulleres son precisamente benestar social, educación e sanidade. A resposta á baixa presenza de mulleres noutro tipo de consellerías atopámola nos roles que tradicionalmente lles asigna a sociedade.

TÁBOA 20. ALTOS CARGOS EN CONSELLERÍAS POR SEXO

	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Innovación e ciencia/ empresa/industria	9,8	8,5	8,9
Xustiza/interior	7,3	5,6	6,3
Economía/facenda	19,5	5,6	10,7
Turismo	2,4	4,2	3,6
Presidencia/gobernación	19,5	12,7	15,2
Educación/universidades	7,3	9,9	8,9
Presidencia	2,4	2,8	2,7
Sanidade	4,9	8,5	7,1
Medio ambiente	7,3	9,9	8,9
Benestar social/ seguridade social/ familia	2,4	15,5	10,7
Emprego/traballo	0	1,4	0,9
Cultura	9,8	5,6	7,1
Relacións institucionais	0	1,4	0,9
Agricultura	4,9	1,4	2,7
Emigración	0	1,4	0,9
Ns/Nc	2,4	5,6	4,5
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

Agora ben, debemos sinalar que o 68,7% dos entrevistados da nosa mostra son funcionarios, isto é, pertencen ao sector público, mentres que o 31,3% son profesionais. Isto pode deberse, entre outras razóns, á diferenza de salarios e ao escaso coñecemento que posúen os *outsiders* (os procedentes do sector privado) sobre as regras e mecanismos da Administración (Serrano, 1993). Os datos sobre os altos cargos funcionarios indícanos que maioritariamente pertencen ao grupo máis elevado da categoría funcional, isto é, ao grupo A. Non hai diferenzas importantes en función do sexo, quizais se aprecia un lixeiro predominio de mulleres no grupo B, un 13,3% fronte ao 6,3% de homes.

TÁBOA 21. GRUPO DE PERTENZA NA ADMINISTRACIÓN

	Nº de casos	A	B	C	D	Total
Home	32	93,8	6,3	0	0	100
Muller	45	82,2	13,3	2,2	2,2	100
Total	77	87	10,4	1,3	1,3	100

Fonte: elaboración propia.

En termos xerais, unha administración que cobre os seus postos de designación política con funcionarios tende a estar máis profesionalizada que unha administración que non recorre a esa vía de provisión. Agora ben, a pesar de que case o 70% das principais elites políticas administrativas pertencen ao funcionariado non se pode falar da denominada “colonización da clase política”, como ocorre, por exemplo, na Administración francesa, debido a que unha porcentaxe elevada dos altos cargos que son funcionarios está afiliada aos partidos que se encontran no Goberno. Ao afondar nos antecedentes profesionais dos funcionarios, isto é, no tipo de posto de traballo de procedencia, compróbase que a maioría deles fixeron carreira dentro da mesma Administración: un 62,5% dos homes e un 64,4% das mulleres.

TÁBOA 22. EN QUE ADMINISTRACIÓN OCUPOU O SEU PRIMEIRO POSTO?

	Nº de casos	Local	Provincial	Autonómica	Estatal	Universidade	Ensiño medio	Sanidade	Total
Home	32	3,1	0,0	62,5	12,5	15,6	6,3	0	100
Muller	45	4,4	2,2	64,4	4,4	2,2	15,6	6,7	100
Total	77	3,9	1,3	63,6	7,8	7,8	11,7	3,9	100

Fonte: elaboración propia.

Respecto á carreira administrativa dos funcionarios podemos subliñar que, na maioría dos casos, debe cualificarse de relativamente curta, pois o grosu dos altos cargos levan de funcionarios entre dez e trinta anos e, non obstante, o seu primeiro posto obtivérono antes dos trinta anos: o 50% das mulleres e o 34,6% dos homes acadárono entre os 26 e os 30 anos. É dicir, que foron ascendendo postos dentro da escala xerárquica administrativa. O 82% dos homes e o 72% das mulleres desempeñaran previamente algunha xefatura como funcionario; con este dato xa pode falarse de carreira administrativa dos altos cargos.

TÁBOA 23. CANTOS ANOS LEVA DE FUNCIONARIO/A?

	Nº de casos	Menos de 9 anos	De 10 a 19 anos	De 20 a 29 anos	Máis de 30 anos	Total
Home	27	7,4	44,4	40,7	7,4	100
Muller	41	14,6	43,9	34,1	7,3	100
Total	68	11,8	44,1	36,8	7,4	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 24. A QUE ANOS OCUPOU O PRIMEIRO POSTO?

	Nº de casos	Menos de 25	Entre 26 e 30	Entre 31 e 35	Entre 36 e 40	Máis de 41	Total
Home	26	26,9	34,6	23,1	11,5	3,8	100
Muller	40	35	50	10	2,5	2,5	100
Total	66	31,8	43,9	15,2	6,1	3,0	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 25. DESEMPEÑOU ALGUNHA XEFATURA COMO FUNCIONARIO/A?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	33	82	18	100
Muller	43	74	26	100
Total	76	77,6	22,4	100

Fonte: elaboración propia.

Se nos centramos nos altos cargos que non son funcionarios, isto é, no 31,3% dos profesionais, resulta importante analizar cal foi a súa formación académica, así como a súa procedencia dentro do sector privado. Os datos amósannos que as profesións maioritariamente realizadas polos entrevistados que non son funcionarios son, nos homes, profesión universitaria, médica e xerencia de empresa ou profesional mercantil, mentres que nas mulleres predomina a profesión de avogada. Logo a principal fonte de recrutamento dos altos cargos é a empresa privada. Ademais, cabe sinalar que aqueles que proveñen da empresa privada ocupaban postos de xerencia ou mando intermedio e que non se aprecian notables diferenzas en función do sexo. Non obstante, resulta importante recordar que unha porcentaxe importante dos altos cargos provén da universidade, o cal incide no alto nivel de formación académica dos altos cargos a que aludiamos no primeiro punto.

TÁBOA 26. DESEMPEÑOU ALGÚN POSTO DE XERENCIA?

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	7,3	4,9	87,8	100
Muller	71	16,9	12,7	70,4	100
Total	112	13,4	9,8	76,8	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 27. EN QUE TIPO DE ENTIDADE DESENVOLVEU A SÚA CARREIRA ANTES DE ACCEDER Á ADMINISTRACIÓN?

	Nº de casos	Admón. central	Admón. autonómica	Admón. local	Empresa privada	Empresa ou entidade pública	Ns/Nc	Total
Home	41	2,4	0,0	2,4	4,9	2,4	87,8	100
Muller	71	0	7,0	4,2	8,5	8,5	71,8	100
Total	112	0,9	4,5	3,6	7,1	6,3	77,7	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 28. QUE TIPO DE POSTO ERA?

	Nº de casos	Xerencia	Mando intermedio	Posto base	Ns/Nc	Total
Home	41	4,9	2,4	9,8	82,9	100
Muller	71	5,6	5,6	16,9	71,8	100
Total	112	5,4	4,5	14,3	75,9	100

Fonte: elaboración propia.

Xa para finalizar, ao tratarse dunha primeira análise dos cargos de designación política, é importante coñecer se os altos cargos entrevistados comezaron a súa carreira política co cargo que desempeñan actualmente ou se, pola contra, teñen experiencia política previa. Como observamos na Táboa 29, un 37,5% dos entrevistados desempeñou outros cargos na Administración, entre dous (o 23,8%) e tres postos (o 11,9%). Cando se trata da ocupación de máis de dous postos apréciase que son as mulleres entrevistadas, en maior medida que os homes, as que ocuparon estes postos.

**TÁBOA 29. DESEMPEÑOU OUTROS CARGOS NA ADMINISTRACIÓN?**

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	41	34,1	65,9	100
Muller	71	39,4	60,6	100
Total	112	37,5	62,5	100

Fonte: elaboración propia.

**TÁBOA 30. CANTOS CARGOS OCUPOU?**

	Nº de casos	Un	Dous	Tres	Catro	Cinco	Total
Home	14	64,3	28,6	0,0	7,1	0,0	100
Muller	28	50	21,4	17,9	7,1	3,6	100
Total	42	54,8	23,8	11,9	7,1	2,4	100

Fonte: elaboración propia.

Así mesmo, aproximadamente a metade dos altos cargos entrevistados desempeñou algún cargo no nivel local, o 66,7% cargos no nivel autonómico e en menor medida (11,9%) no nivel provincial.

**TÁBOA 31. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL LOCAL?**

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	14	42,9	57,1	100
Muller	28	46,4	53,6	100
Total	42	45,2	54,8	100

Fonte: elaboración propia.

**TÁBOA 32. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL PROVINCIAL?**

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	14	7,1	92,9	100
Muller	28	14,3	85,7	100
Total	42	11,9	88,1	100

Fonte: elaboración propia.

TÁBOA 33. TIVO ALGÚN CARGO NO NIVEL AUTONÓMICO?

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	14	64,3	35,7	100
Muller	28	67,9	32,1	100
Total	42	66,7	33,3	100

Fonte: elaboración propia.

## 4. Actitudes e opinións na Administración autonómica

### 4.1. Actitudes administrativas dos altos cargos

Neste punto dedicado ás actitudes administrativas dos altos cargos estudáranse distintos aspectos que nos permitirán saber que é o que máis destacan da súa relación coa Administración. En primeiro lugar analízanse as razóns que os levaron a ser elixidos para desempeñar o posto que ocupan. En segundo lugar atenderemos aos motivos do seu ingreso na Administración; en terceiro lugar, examinaremos as principais calidades persoais que debe posuír un alto cargo da Administración. E finalmente, en cuarto e último, as percepcións sobre o seu propio rol na Administración considerando, entre outros, os aspectos máis positivos e máis negativos da súa actividade diaria dentro dela. Da análise de todos estes datos, como sinalamos máis arriba, preténdese coñecer a cultura administrativa dos altos cargos da Administración autonómica de España.

#### 4.1.1. Razóns da elección

Para comezar a describir as opinións dos altos cargos da Administración referirémonos, en primeiro lugar, ás razóns polas cales cren que foron elixidos para ocupar o seu cargo. No cuestionario presentámoslles aos entrevistados once das principais razóns que adoitan estar detrás da elección das persoas que ocupan cargos públicos. Os entrevistados tiñan que mostrar o seu grao de acordo coa idea de que esa era a razón pola que foran elixidos. As razóns propostas eran as seguintes: experiencia profesional, competencia, compromiso co partido, capacidade de liderado, ser bo comunicador, entusiasmo persoal, apoio familiar e do contorno, honestidade, ser home, ser muller.

Como vemos na Táboa 36, tres son as razóns que maioritariamente sinalan os altos cargos como importantes: a experiencia profesional, a competencia e a honestidade. Dos datos que mostra a táboa tamén se desprende que non é importante o compromiso co partido para ocupar este tipo de cargo, o que, sumado á importancia da experiencia profesional, podería estar indicando que para este tipo de cargos na Administración prima máis a especialización que a dedicación política. Con respecto ao resto das razóns presentadas, as características persoais relacionadas co carácter (o entusiasmo persoal, ser bo comunicador e a popularidade) parecen ter algunha importancia, aínda que sen chegar ás porcentaxes das primeiras. Cabe destacar tamén como os altos cargos sinalan o apoio familiar como pouco importante.

Con respecto ás diferenzas de xénero, aínda que non son moi significativas, é importante subliñar as seguintes. Con respecto á primeira das razóns, a experiencia profesional parece ter unha lixeira maior importancia nas mulleres que nos homes. Tamén se diferencian homes e mulleres na relevancia outorgada ao entusiasmo persoal e ao apoio familiar. Así, un 63,4% das mulleres que altos cargos desempeñaron, fronte a un 51,3% dos homes, están de acordo ou moi de acordo en que o entusiasmo persoal foi unha das razóns polas que foron elixidos. Con respecto ao apoio familiar e do contorno, que o 53,7% dos homes se declare en desacordo ou pouco de acordo coa súa importancia á hora de seren elixidos, fronte a un baixo 35,7% de mulleres, indicaríanos a maior importancia deste factor para ser elixida. Estes dous datos non levaríannos a factores de motivación das mulleres como importantes para ser elixidas.



TÁBOA 34. NA SÚA OPINIÓN, CALES CRE QUE SON AS PRINCIPAIS RAZÓNS POLAS QUE FOI ELIXIDO/A PARA DESEMPEÑAR O SEU CARGO ACTUAL?

"Experiencia profesional"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	2,4	2,4	4,9	29,3	48,8	12,2	100
Muller	7,0	4,2	4,2	18,3	59,2	7,0	100
Total	5,4	3,6	4,5	22,3	55,4	8,9	100
"Competencia"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	2,4	2,4	12,2	29,3	41,5	12,2	100
Muller	5,6	0,0	14,1	29,6	43,7	7,0	100
Total	4,5	0,9	13,4	29,5	42,9	8,9	100
"Compromiso co partido"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	24,4	24,4	17,1	7,3	4,9	22,0	100
Muller	26,8	11,3	7,0	14,1	15,5	25,4	100
Total	25,9	16,1	10,7	11,6	11,6	24,1	100
"Capacidade de liderado"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	4,9	2,4	29,3	39,0	9,8	14,6	100
Muller	7,0	4,2	25,4	29,6	16,9	16,9	100
Total	6,3	3,6	26,8	33,0	14,3	16,1	100
"Ser bo/boa comunicador/a"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	2,4	12,2	31,7	26,8	7,3	19,5	100
Muller	5,6	2,8	28,2	25,4	19,7	18,3	100
Total	4,5	6,3	29,5	25,9	15,2	18,8	100
"Entusiasmo persoal"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	2,4	4,9	24,4	22,0	29,3	17,1	100
Muller	7,0	2,8	14,1	18,3	45,1	12,7	100
Total	5,4	3,6	17,9	19,6	39,3	14,3	100
"Popularidade"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	17,1	19,5	26,8	7,3	7,3	22,0	100
Muller	18,3	12,7	21,1	19,7	7,0	21,1	100
Total	17,9	15,2	23,2	15,2	7,1	21,4	100

"Apoio familiar e do contorno"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	41,5	12,2	12,2	9,8	2,4	22,0	100
Muller	26,8	8,5	15,5	12,7	4,2	32,4	100
Total	32,1	9,8	14,3	11,6	3,6	28,6	100

"Honestidade"							
	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	4,9	2,4	14,6	22,0	41,5	14,6	100
Muller	2,8	1,4	8,5	19,7	52,1	15,5	100
Total	3,6	1,8	10,7	20,5	48,2	15,2	100

Fonte: elaboración propia.

\*Número de casos: 112 (41 homes e 71 mulleres).

Para finalizar coas razóns, e en relación á importancia que o sexo do entrevistado (Táboa 37) ten para chegar a ser elixido, tamén se observan diferenzas significativas. Aínda que, en xeral, os entrevistados non lle outorgan moita importancia a este aspecto, as mulleres recoñecen nalgunha medida que o feito de ser muller está detrás da súa elección para ocupar o seu posto.

**TÁBOA 35. É O FEITO DE "SER MULLER"/"SER HOME" UNHA DAS PRINCIPAIS RAZÓNS POLAS CALES FOI ELIXIDO PARA O SEU CARGO ACTUAL?**

	Nº de casos	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	41	68,3	4,8	0	2,4	2,4	22	100
Muller	71	31,0	8,5	22,5	15,5	9,9	12,7	100

Fonte: elaboración propia.

#### **4.1.2. Motivacións para dedicarse á función pública**

Co obxectivo de analizar a percepción que os altos cargos teñen da Administración pública como ámbito de traballo, tamén resulta interesante preguntarlles aos funcionarios de carreira cales son as motivacións que os levaron a dedicarse á función pública. Para iso, os entrevistados tiñan que relacionar por orde de importancia as cinco motivacións que aparecen na Táboa 36.

A utilidade pública do traballo desempeñado é claramente a motivación máis importante que levou os entrevistados a dedicarse á función pública, o 61% dos entrevistados elixena en primeira opción. Séguela cun 32% a estabilidade laboral que proporciona este tipo de dedicación. A terceira opción elixida é a referida á posibilidade de compatibilizar vida familiar e traballo, cun 10% de entrevistados que se decantan por elas como primeira opción e un 21,7% como segunda. As outras dúas opcións non parecen ter gran importancia.

As diferenzas de xénero non son moi marcadas pero hai que indicar, por un lado, a maior porcentaxe de mulleres que sinala como motivación fundamental a utilidade pública desta actividade; e, por outro, a maior importancia que para as mulleres parece ter a posibilidade de compatibilizar vida laboral e vida familiar.

**TÁBOA 36. ALGUNHA DAS SEGUINTE MOTIVACIÓNS ESTÁ DETRÁS DA SÚA DECISIÓ DE DEDICARSE Á FUNCIÓ PÚBLICA?**

“A función pública proporciona maior estabilidade laboral que outras profesións”

	1ª opción	2ª opción	3ª opción	4ª opción	5ª opción	Total
Home	10 34,5	7 24,1	6 20,7	3 10,3	3 10,3	29 100
Muller	11 31,4	9 25,7	9 25,7	5 14,3	1 2,9	35 100
Total	21 32,8	16 25,0	15 23,4	8 12,5	4 6,3	64 100

“A función pública permite dispor de tempo para dedicarllo á actividade política”

	1ª opción	2ª opción	3ª opción	4ª opción	5ª opción	Total
Home	2 7,4	3 11,1	4 14,8	6 22,2	12 44,4	27 100
Muller	1 3,2	2 6,5	2 6,5	5 16,1	21 67,7	31 100
Total	3 5,2	5 8,6	6 10,3	11 19,0	33 56,9	58 100

“A función pública permite compatibilizar mellor a vida familiar coa laboral”

	1ª opción	2ª opción	3ª opción	4ª opción	5ª opción	Total
Home	2 7,1	4 14,3	7 25,0	9 32,1	6 21,4	28 100
Muller	4 12,5	9 28,1	9 28,1	9 28,1	1 3,1	32 100
Total	6 10,0	13 21,7	16 26,7	18 30,0	7 11,7	60 100

“A función pública ofrece unha maior autonomía na realización do traballo”

	1ª opción	2ª opción	3ª opción	4ª opción	5ª opción	Total
Home	1 4	10 37,0	7 25,9	6 22,2	3 11,1	27 100
Muller	2 6,3	12 37,5	6 18,8	6 18,8	6 18,8	32 100
Total	3 5,1	22 37,3	13 22	12 20,3	9 15,3	59 100

“A función pública constitúe unha actividade con clara utilidade social”

	1ª opción	2ª opción	3ª opción	4ª opción	5ª opción	Total
Home	18 58,1	4 12,9	3 9,7	3 9,7	3 9,7	31 100
Muller	27 64,3	3 7,1	6 14,3	5 11,9	1 2,4	42 100
Total	45 61,6	7 9,6	9 12,3	8 11,0	4 5,5	73 100

Fonte: elaboración propia.

Coa intención de seguirmos aprofundando en como entenden os altos cargos a Administración pública, no cuestionario incluímos unha pregunta referida ás calidades que debe posuír un alto cargo da Administración. A pregunta era unha pregunta aberta e para codificala seguimos a investigación de Matas (1996) sobre os altos cargos da Administración catalá. Como se pode observar na Táboa 37, a codificación foi a seguinte: na categoría que etiquetamos como *servizo*, incluíronse aqueles que afirman que o principal obxectivo de toda persoa que traballe na Administración debe ser o espírito de servizo; o segundo grupo, que denominamos *profesionalidade*, engloba os que pensan que a calidade principal é a de ser un bo profesional: traballar con eficacia, con eficiencia, con dilixencia, facer ben o seu traballo, etc; o terceiro grupo leva o nome de *moralidade* e inclúe os que deron como resposta algún concepto relacionado coa moral: honestidade, decencia, virtude, xustiza, responsabilidade, etc; o cuarto grupo é o que chamamos *autoridade*, que corresponde cos que consideran que a principal calidade persoal é ter autoridade: posuír dotes de mando, saber imporse, saber dirixir, ser líder, etc. Finalmente, aquelas preguntas que non se puideron introducir en ningún dos anteriores grupos figuran na categoría de *outros*.

Atendendo a esta clasificación, pódese observar como os altos cargos consideran aspectos que teñen que ver, por un lado, coa profesionalidade e, por outro, coa moralidade, as calidades fundamentais que debe ter un alto cargo. É importante sinalar que, á hora de valorar estas calidades, non encontramos diferenzas significativas entre homes e mulleres.

TÁBOA 37. CALES SON AS PRINCIPAIS CALIDADES QUE DEBE POSUÍR UN ALTO CARGO NA ADMINISTRACIÓN?

	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Servizo	12,2	5,6	8
Profesionalidade	24,4	25,3	25
Formación	9,7	7	8
Moralidade	24,4	22,5	23,3
Autoridade	12,2	19,8	17
Outros	0	9,9	6,2
Ns/Nc	17,1	9,9	12,5
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

#### 4.1.3. Percepción do rol persoal

Neste punto que abrimos agora analizaremos como perciben os altos cargos o seu propio rol na actividade diaria na Administración pública. Así, en primeiro lugar analizaremos como entenden o seu papel, se como máis xeneralista ou máis especialista, así como a percepción que teñen da súa influencia na toma de decisións. Más adiante examinaremos a visión que teñen da súa actividade diaria, preguntándolles sobre os aspectos positivos e negativos dela.

Os altos cargos poden ser persoas moi especializadas nunha área determinada ou persoas máis xeneralistas, capaces de ocupar calquera posto de dirección e xestión no seo da Administración. Na Táboa 40 estúdase como se autodefinen os altos cargos da Administración en función deste aspecto. A distinción entre especialistas e xeneralistas foi obxecto de atención dos académicos despois da segunda guerra mundial. A razón deste interese foi en gran medida a crecente complexidade do funcionamento dos gobernos e administracións, en que os tecnócratas demandaron cada vez máis compartir maior influencia na súa organización. Aínda que para diferenciar uns dos outros normalmente se ten en conta a educación universitaria recibida, aquí farase referencia á percepción dos altos cargos sobre este aspecto. É dicir, hai que valorar se se consideran máis especialistas ou máis xeneralistas; se pensan que o seu coñecemento se limita a unha determinada área, como expertos nun ámbito puntual, e só se ven capacitados para ocupar cargos nela, ou se son persoas que cren que o seu perfil lles permite ocupar calquera outro posto dentro da Administración.

A Táboa 40 amósanos que máis dun 70% dos entrevistados se declara ou ben especialista ou, ben xeneralista: un 34,8% identifícase como especialista fronte a un 37,5% que se considera xeneralista. Hai que sinalar as diferenzas de xénero, ademais: así, mentres que os homes, cun 39% fronte a un 32%, se declaran en maior medida especialistas, as mulleres, cun case un 41% fronte a un 32,4%, defínense máis como xeneralistas.

**TÁBOA 38. DESDE O PUNTO DE VISTA DA SÚA ACTIVIDADE,  
COMO SE CONSIDERA VOSTEDE?**

	Nº de casos	Máis especialista	Máis xeneralista	Tan especialista como xeneralista	Ns/Nc	Total
<b>Home</b>	41	39,0	31,7	22,0	7,3	100
<b>Muller</b>	71	32,4	40,8	23,9	2,8	100
<b>Total</b>	112	34,8	37,5	23,2	4,5	100

Fonte: elaboración propia.

Non encontramos diferenzas de xénero cando preguntamos sobre como perciben os altos cargos o seu grao de influencia no seu departamento. Máis do 80% dos entrevistados declaran exercer unha grande ou bastante influencia nas políticas do seu departamento; e fano tamén a mesma porcentaxe de homes que de mulleres (Táboa 39).

**TÁBOA 39. QUE GRAO DE INFLUENCIA CRE EXERCER VOSTEDE NAS POLÍTICAS QUE DEBE LEVAR A CABO O SEU DEPARTAMENTO?**

	Nº de casos	Unha grande influencia	Bastante influencia	Pouca influencia	Ningunha influencia	Ns/Nc	Total
Home	41	19,5	61,0	9,8	2,4	7,3	100
Muller	71	23,9	57,7	16,9	0,0	1,4	100
Total	112	22,3	58,9	14,3	0,9	3,6	100

Fonte: elaboración propia.

#### **4.1.4. Aspectos positivos e negativos na súa actividade diaria**

Pasamos agora a analizar o balance que os altos cargos fan do funcionamento da Administración a partir de considerar os aspectos positivos e os obstáculos con que se encontran na súa actividade diaria.

##### **Aspectos positivos**

Como vemos na Táboa 42, aos entrevistados preguntábaselles sobre os aspectos do seu traballo que máis os satisficían. Coa gran variedade de respostas e seguindo novamente a Matas (1996), elaboráronse varios grupos de respostas. O primeiro leva o rótulo de *servizo* e inclúe aquelas persoas que destacan como o máis satisfactorio da súa profesión a sensación de estar facendo un servizo á Comunidade Autónoma, ao Goberno, aos cidadáns, etc. O segundo grupo de respostas denominouse *xestión*, e nel están as persoas que consideran como aspectos máis satisfactorios a xestión do día a día, a elaboración de proxectos e a súa posta en práctica, a negociación constante, a xestión do persoal, o traballo en equipo, as relacións persoais, etc. O terceiro grupo de respostas leva o nome de *especialidade* e correspóndelles aos que dan como resposta algunha cuestión relacionada coa súa especialidade: traballar con cuestións relacionadas con algún tema específico. Un cuarto grupo de respostas é o que sintetizamos coa palabra *política*, que engloba aqueles altos cargos que destacan como aspecto máis positivo a repercusión política da súa profesión: exercer unha gran influencia política, ter ao seu alcance unha gran cantidade de información sobre diversas cuestións, etc. O último e quinto grupo de respostas leva a etiqueta de *carreira* e engloba aqueles que consideran como máis satisfactorio saber que están traballando nun posto que pode servir para a súa promoción persoal, a mellora de calidade de vida asociada ao cargo, a posibilidade de realizar viaxes con frecuencia, etc. Finalmente, as respostas que non entran en ningunha das categorías mencionadas inclúense no grupo denominado *outros*.

Servizo e xestión son os aspectos da actividade diaria dos altos cargos que máis satisficían aqueles que ocupan estes postos. Os aspectos que teñen que ver coa carreira e a política parecen non ter importancia dentro da actividade diaria e si a encontran algúns no desenvolvemento de actividades que teñen que ver coa súa especialidade. Se consideramos homes e mulleres por separado encontramos diferenzas bastante significativas. Mentres que as cuestións que teñen que ver co servizo son as que máis satisficían ás mulleres, cun 38% que sinala esta opción, só un 14% dos homes se decanta por ela, situándoa na terceira posición. Os homes están máis satisfeitos con actividades que teñen que ver coa xestión e a especialidade.

TÁBOA 40. QUE ASPECTOS DO SEU TRABALLO SON MÁIS SATISFACTORIOS?

	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Servizo	14,6%	38%	29,5%
Xestión	24,4%	28,2%	26,8%
Especialidade	22%	7%	12,5%
Política	2,4%	7%	5,3%
Carreira	7,3%	5,8%	6,2%
Outros	2,4%		0,9%
Ns/Nc	26,9%	14%	18,8%
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

### **Aspectos negativos**

O mesmo que os aspectos máis positivos, ao analizarmos os obstáculos tamén tivemos que agrupar as respostas en distintas categorías. Para esta agrupación seguimos parcialmente a Matas (1996) e introducimos unha categoría, a de *funcionamento da Administración*, que resultaba numerosa nas respostas dadas. Unha primeira categoría é a que leva o rótulo de *burocracia* e fai referencia ao uso máis popular do termo, é dicir, acolle os altos cargos que destacan como menos satisfactorio da súa actividade diaria todas aquelas cuestións negativas que trae consigo o que se denomina “cultura da Administración”: o modo de obrar –o “ritualismo”– duns funcionarios inmersos nunha estrutura e afeitos a un traballo rutineiro e repetitivo, a lentitude dos procesos ou circuitos administrativos, a rixidez da xestión diaria, os excesivos controis, o anquilosamento da normativa reguladora da Administración, etc. A segunda categoría leva o nome de *sacrificio* e inclúe os que dan como resposta algunha cuestión relacionada coa falta de tempo para a súa vida familiar e co desgaste persoal: o gran número de horas que dedican, as poucas horas que poden consagrarlle á familia, a dureza do día a día, etc. A terceira categoría denominámola *colegas* e nela figuran aqueles que consideran como os máis negativos aspectos do comportamento dos seus compañeiros de traballo: bloqueos, falta de lealdade, falta de motivación, etc. En cuarto lugar encontramos a categoría denominada *funcionamento da Administración*, referida a aqueles que entenden que aspectos como a falta de coordinación entre departamentos ou a falta de recursos tanto materiais como humanos son obstáculos no seu día a día. Finalmente, en *outros*, é onde se atopan aquelas respostas que non se axustan a ningunha das outras categorías.

Como vemos na Táboa 43, sen dúbida é a burocracia o obstáculo que todos sinalan como o principal, pois case un 43% dos entrevistados así o fan. En segundo lugar, aínda que bastante lonxe, atopámonos cos referidos ás relacións persoais e de traballo e a aqueles relacionados co funcionamento da Administración. Cómpre sinalar que poucos elixiron aspectos que introducimos dentro da categoría *sacrificio*. Estes parece que non supoñen ningún obstáculo para os altos cargos. Este dato é significativo no caso das mulleres, xa que sempre se sinalou como un obstáculo á presenza de mulleres que estas lle outorgan á súa vida familiar prioridade antes de dedicarse á política. Non parece que as mulleres que ocupan estes altos cargos consideren este tipo de sacrificio como moi importante. Para as mulleres que ocupan estes postos o principal problema na súa actividade diaria é a burocracia, cun 45% de mulleres fronte a un 39,1% dos homes que sinalan esta opción, e en segundo lugar, problemas de funcionamento da Administración.

**TÁBOA 41. CAL CONSIDERA QUE É O PRINCIPAL OBSTÁCULO CON QUE TROPEZA NA SÚA ACTIVIDADE DIARIA DENTRO DA ADMINISTRACIÓN?**

	Muller	Home	Total
Nº de casos	41	71	112
Burocracia	39,1	45,1	42,9
Sacrificio	2,4	1,4	1,8
Colegas	14,6	14,1	14,3
Funcionamento Admón.	2,4	18,3	12,5
Outros	9,8	4,2	6,2
Ns/Nc	31,7	16,9	22,3
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

#### **4.1.5. Conclusións: existe unha cultura administrativa distinta entre homes e mulleres?**

Á luz dos datos anteriormente analizados non podemos falar da existencia de culturas administrativas distintas na Administración autonómica analizada. Aínda que encontramos diferenzas nas actitudes e opinións de homes e mulleres estas son lixeiras e non representan un cambio significativo de cultura administrativa. Quizais poderíamos salientar como significativo o feito de que as mulleres sinalen como principais obstáculos na súa actividade diaria en maior medida que os homes a burocracia e o funcionamento da Administración. Este aspecto podería estar indicando un contraste de culturas organizativas. Non obstante, os datos non nos permiten manter tallantemente esta idea.



## 4.2. Muller e Administración pública desde a perspectiva dos altos cargos

O obxectivo fundamental deste punto é, como vimos antes, o de analizar a opinión e as actitudes dos altos cargos cara á presenza da muller na Administración pública. Para iso, en primeiro lugar, introducimos unha serie de cuestións relacionadas coa súa práctica diaria. Neste sentido, preguntámoslles aos altos cargos a súa opinión sobre as razóns que están detrás do crecente número de mulleres na Administración pública. Así mesmo, interesábanos coñecer a percepción que os altos cargos teñen sobre as consecuencias desta incorporación, de maneira que lles preguntamos a súa opinión sobre a existencia de diferenzas de relación e de rol entre homes e mulleres.

En segundo lugar, en canto ás actitudes, centrámonos en analizar o seu apoio a medidas de acción positiva e de recrutamento activo de mulleres para incrementar a súa presenza na Administración.

### 4.2.1. Razóns do aumento de mulleres na Administración pública

En canto ás razóns do incremento do número de mulleres na Administración pública, ao fin da pregunta sobre as motivacións que levaban á súa dedicación á función pública, preguntamos se ese tipo de motivacións (traballo máis estable, posibilidade de compatibilizar dedicación laboral e dedicación familiar, etc.) explicarían, na súa opinión, o incremento de presenza feminina que se observa nos últimos anos. Como vemos na Táboa 44, o acordo con esta idea é rotundo. Máis do 85% dos entrevistados considera que as características da función pública influíron en que cada vez haxa máis mulleres que decidan dedicarse a esta profesión. Esta conformidade é, ademais, común a homes e mulleres.

**TÁBOA 42. CRE VOSTEDE QUE AS CARACTERÍSTICAS DA FUNCIÓN PÚBLICA INFLUÍRON EN QUE CADA VEZ MÁIS MULLERES DECIDAN DEDICARSE A ESTA PROFESIÓN?**

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	33	88	12	100
Muller	46	84,8	15,2	100
Total	79	86,1	13,9	100

Fonte: elaboración propia.

O acordo na opinión anterior vese reforzado cando preguntamos as diferenzas que existen entre o sector público e o privado para a carreira profesional de homes e mulleres. Como vemos na Táboa 43, un 80,4% dos entrevistados considera que no sector privado o feito de ser home ou muller supón diferenzas fronte ao sector público na carreira profesional. Aínda que esta opinión goza de gran apoio entre os homes, chegando a un 70%, é importante sinalar que unha maior porcentaxe de mulleres mostran o seu acordo con esta opinión, chegando case a un 86%.

**TÁBOA 43. CONSIDERA QUE NO SECTOR PRIVADO O FEITO DE SER HOME OU MULLER SUPÓN DIFERENZAS FRONTE AO SECTOR PÚBLICO NA CARREIRA PROFESIONAL?**

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	70,7	22,0	7,3	100
Muller	71	85,9	11,3	2,8	100
Total	112	80,4	15,2	4,5	100

Fonte: elaboración propia.

En canto a que tipo de diferenzas sinaladas se dan entre o sector público e o privado formulóuselles aos entrevistados unha pregunta aberta. Na Táboa 46 pódese observar como hai un acordo bastante amplo en que as principais diferenzas están relacionadas coas maiores dificultades para conciliar vida laboral e familiar no sector privado. Un 20% sinala directamente esta cuestión. Tamén son sinaladas outras, como o peso da carga familiar na promoción ou a maior dificultade para a obtención de baixas laborais. O outro grupo de diferenzas sinalado é o que ten que ver coas maiores dificultades de realizar unha carreira por parte das mulleres no sector privado. Como se pode observar na táboa, case un 18% dos entrevistados fala directamente da maior discriminación cara ás mulleres que se dá no sector privado, e un 13,4% refírese ás maiores dificultades para a súa promoción nese ámbito. En canto ás diferenzas de opinión entre os homes e as mulleres entrevistados, obsérvase que, en maior medida que os homes, as mulleres indican factores relacionados coas dificultades para desenvolver unha carreira como as diferenzas fundamentais entre a Administración pública e o sector privado.

**TÁBOA 44. CALES SON AS DIFERENZAS ENTRE SECTOR PÚBLICO E PRIVADO?**

	Home	Muller	Total
<b>Nº de casos</b>	41	71	112
Peso da carga familiar na promoción (privado)	7,3	1,4	3,6
Dificultade na conciliación da vida familiar (privado)	22,0	19,7	20,5
Falta de dispoñibilidade de tempo	2,4	2,8	2,7
Igualdade de trato	2,4	0	0,9
Maior discriminación (privado)	14,6	19,7	17,9
Acceso fácil ao posto de traballo (privado)	2,4	0	0,9
Maior retribución (privado)	0,0	1,4	0,9
Maiores posibilidades de carreira (privado)	2,4	0	0,9
Maiores dificultades na promoción da muller (privado)	9,8	15,5	13,4
Maior dificultade na obtención baixas laborais (privado)	0,0	1,4	0,9
Contratación difícil (privado)	0,0	4,2	2,7
Menores garantías (privado)	2,4	0	0,9
Maior utilización de estereotipos ao vulgar as mulleres	2,4	7,0	5,4
Cultura empresarial distinta	2,4	0	0,9
Ns/Nc	29,3	26,8	27,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboración propia.

#### 4.2.2. Diferenzas á hora de desempeñar o cargo

Unha cuestión de grande interese na análise das elites políticas é a relativa ás formas de exercer o liderado político por parte de homes e mulleres. Algunhas análises sobre elites políticas formularon a dobre interrogante de se, por unha parte, as mulleres mandan dunha forma diferente e de se, por outra parte, deseñan e apoian políticas diferentes das dos homes.

En canto á primeira das cuestións, Roserner (1990) sinalou que existe un estilo de liderado feminino diferente do masculino que se caracteriza por ser máis interactivo, por estimular a participación, por ser menos agresivo e porque tende máis a compartir. No cuestionario, para analizar esta cuestión introducimos tanto preguntas relativas ao tipo de relacións que se establecen entre homes e mulleres como aquelas relacionadas coa forma de desenvolver a súa actividade diaria.

En relación coa segunda gran cuestión que formulan as distintas investigacións á hora de analizar elites políticas, a referida a se deseñan e apoian políticas diferentes, centrámonos na análise das políticas e medidas de igualdade de oportunidades dentro da Administración.

Vexamos agora os resultados.

#### 4.2.3. Diferenzas nas relacións que se establecen

Á luz dos datos presentados nas táboas 45, 46 e 47 non parece que se establezan relacións distintas entre homes e mulleres no traballo de día a día. O cuestionario preguntaba aos altos cargos sobre as relacións cos seus iguais, os seus superiores e os seus subordinados. Cando se sinalan algunhas diferenzas faise con respecto a iguais e superiores e encóntranas en maior medida as mulleres: un 21,1% delas afirma encontrar diferenzas de trato cos seus compañeiros por tratarse de ser home ou muller e un 17% faino con respecto aos seus superiores.

TÁBOA 45. EN CANTO ÁS RELACIÓNS DE TRABALLO, CRE QUE EXISTEN DIFERENZAS DE TRATO POR SER HOME OU MULLER CON COMPAÑEIROS DO MESMO NIVEL?

	Nº de casos	Sí	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	4,9	93	2,4	100
Muller	71	21,1	77	1,4	100
Total	112	15,2	83	1,8	100

Fonte: elaboración propia.

**TÁBOA 46. EN CANTO ÁS RELACIÓNS DE TRABALLO, CRE QUE EXISTEN DIFERENZAS DE TRATO POR SER HOME OU MULLER COS SEUS SUPERIORES?**

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	9,8	87,8	2,4	100
Muller	71	16,9	81,7	1,4	100
Total	112	14,3	83,9	1,8	100

Fonte: elaboración propia.

**TÁBOA 47. EN CANTO ÁS RELACIÓNS DE TRABALLO, CRE QUE EXISTEN DIFERENZAS DE TRATO POR SER HOME OU MULLER COS SEUS SUBORDINADOS?**

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	14,6	82,9	2,4	100
Muller	71	16,9	80,3	2,8	100
Total	112	16,1	81,3	2,7	100

Fonte: elaboración propia.

#### **4.2.4. Diferenzas no rol**

Nas apreciacións dos altos cargos, especialmente das mulleres, respecto á forma de desempeño do traballo diario, encontramos un notable apoio ás teses da existencia dun estilo de liderado diferenciado de homes e mulleres. Tal como vemos na Táboa 50, un 58% dos entrevistados recoñece estas diferenzas. Non obstante, hai que sinalar que son principalmente as propias mulleres as que as resaltan. Mentres que a gran maioría dos homes, un 63,4%, está de acordo en que non existen diferenzas, nada menos que un 74,6% das mulleres nestes postos amosa o seu desacordo coa idea de igualdade nos estilos de liderado.

**TÁBOA 48. CONSIDERA QUE O HOME E A MULLER DESEMPEÑAN DE FORMA DISTINTA O SEU TRABALLO?**

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	29,3	63,4	7,3	100
Muller	71	74,6	22,5	2,8	100
Total	112	58,0	37,5	4,5	100

Fonte: elaboración propia.

Estas diferenzas, como vemos na Táboa 51, apuntan ao estilo de liderado descrito máis arriba por Judy Rosener. Da gran disparidade de respostas que se deron a esta pregunta aberta sobre as características distintivas das mulleres no traballo, vemos que son sinaladas cuestións como a súa capacidade de empatía, que son participativas, a súa tendencia ao traballo grupal ou que son dialogantes. Por outro lado, as respostas apuntan a outro tipo de características que non foron sinaladas por esta autora e que fan referencia a unha maior dilixencia á hora de realizar o traballo. Así, atopámonos con respostas que falan de que as mulleres son: disciplinadas e rigorosas, constantes, organizadas, perfeccionistas, resolutivas, etc.

TÁBOA 49. QUE CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS TEN A MULLER NO TRABALLO?

	Home	Muller	Total
<b>Nº de casos</b>	41	71	112
Teñen necesidade de mostrar a súa valía (autoafirmación)	2,4	0,0	0,9
Teñen distinto baremo de xuízo/enfoques diferentes	0	2,8	1,8
Son sensibles	4,9	0,0	1,8
Son rigorosas/disciplinadas	0	4,2	2,7
Son constantes	9,8	5,6	7,1
Teñen menor dispoñibilidade de tempo	2,4	5,6	4,5
Son máis competitivas entre elas	0	1,4	0,9
Son máis prácticas/concretas	0	2,8	1,8
Son detallistas	0	2,8	1,8
Son empáticas	0	1,4	0,9
Son participativas	0	1,4	0,9
Son comprometidas/ con dedicación/entusiastas/ responsables	0	5,6	3,6
Teñen tendencia ao traballo grupal	0	4,2	2,7
Son organizadas	4,9	2,8	3,6
Son perfeccionistas	0	1,4	0,9
Son dialogantes	0	5,6	3,6
Son versátiles	0	2,8	1,8
Son observadoras	0	1,4	0,9
As mulleres son “especiais” no uso do poder	0	1,4	0,9
Son celosas do seu territorio	2,4	0,0	0,9
Son intuitivas	0	1,4	0,9
Son resolutivas	0	1,4	0,9
Ns/Nc	73,2	43,7	54,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboración propia.

#### 4.2.5. Actitudes cara á presenza de mulleres nas administracións públicas

Como sinalamos máis arriba, é importante analizar se se dan diferenzas significativas entre homes e mulleres que ocupan postos de liderado á hora da toma de decisións. Para analízalo optamos polas actitudes cara ás políticas de igualdade de oportunidades dentro da Administración.

En primeiro lugar, preguntámoslles aos altos cargos sobre a súa percepción das diferenzas que existen entre homes e mulleres e a existencia dalgún tipo de discriminación no departamento en que desempeñan o seu traballo. Como vemos na Táboa 52, hai un acordo contundente en que os postos de liderado poden ser desempeñados indistintamente por homes e por mulleres. Neste sentido podemos afirmar que a crenza na igualdade é unha realidade entre os altos cargos españois.

TÁBOA 50. CRE QUE O SEU CARGO PODE SER DESEMPEÑADO INDISTINTAMENTE POR HOMES E MULLERES?

	Nº de casos	Si	Non	Ns/Nc	Total
Home	41	92,7	0,0	7,3	100
Muller	71	93,0	4,2	2,8	100
Total	112	92,9	2,7	4,5	100

Fonte: elaboración propia.

Esta opinión maioritaria podería estar relacionada coa percepción da existencia de discriminación na Administración pública. Como vemos na Táboa 53 son moi poucos, un 11,7%, os que afirman que nos seus departamentos se producen situacións de discriminación na promoción das mulleres. Esta porcentaxe redúcese cando se lles pregunta pola discriminación na súa propia promoción. Só un 9% dos entrevistados afirman ter sufrido algún tipo de discriminación algunha vez, e aínda que esta porcentaxe sobe ata case un 13% entre as mulleres, non podemos concluír que os altos cargos das comunidades autónomas teñan un sentimento da discriminación como práctica común na Administración.



TÁBOA 51. PERCEPCIÓN DE DISCRIMINACIÓN NO SEU DEPARTAMENTO

"Neste departamento discrimínase ás mulleres na promoción"

	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total*
Home	75,6	12,2	0,0	0,0	9,8	2,4	100
Muller	66,2	11,3	7,0	8,5	4,2	2,8	100
Total	69,6	11,6	4,5	5,4	6,3	2,7	100

"Eu sentínme discriminada/o nunha promoción ou selección"

	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	85,4	2,4	4,9	2,4	0	4,9	100
Muller	71,8	11,3	2,8	4,2	8,5	1,4	100
Total	76,8	8,0	3,6	3,6	5,4	2,7	100

Fonte: elaboración propia.

\* N° de casos 112 (41 homes e 71 mulleres).

Unha vez analizada a percepción da igualdade que se ten da administración en que se traballa, interesábanos considerar que medidas de igualdade de oportunidades apoian os altos cargos analizados. Como vemos nas táboas 52 e 53, hai un acordo unánime na necesidade de que a Administración garanta a conciliación laboral coa vida familiar –un 86,6% está de acordo con esta afirmación–, incluso garantindo a flexibilidade de horarios, acción coa cal están moi ou totalmente de acordo un 82,1% dos entrevistados. Podemos afirmar que as diferenzas de xénero non se dan tanto no nivel de apoio, que é alto en homes e mulleres, senón na intensidade, situándose as mulleres en maior medida no polo positivo (totalmente de acordo) do grao de acordo.

TÁBOA 52. GRAO DE ACORDO COA IDEA DE QUE AS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS DEBEN PROPORCIONAR MEDIOS PARA FACER COMPATIBLE VIDA FAMILIAR E LABORAL

	N° de casos	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	41	0,0	0,0	14,6	22,0	63,4	0	100
Muller	71	5,6	1,4	4,2	12,7	74,6	1,4	100
Total	112	3,6	0,9	8,0	16,1	70,5	0,9	100

Fonte: elaboración propia.

**TÁBOA 53. GRAO DE ACORDO COA IDEA DE QUE AS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS DEBEN GARANTIR HORARIOS DE TRABALLO MÁIS FLEXIBLES PARA A CONCILIACIÓN LABORAL FAMILIAR**

	Nº de casos	Totalmente en desacordo	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	41	2,4	22,0	26,8	48,8	0	100
Muller	71	4,2	8,5	18,3	67,6	1,4	100
Total	112	3,6	13,4	21,4	60,7	0,9	100

Fonte: elaboración propia.

Non encontramos esta unanimidade cando lles formulamos aos entrevistados medidas referidas ao incremento do número de mulleres na Administración. Por un lado, e tal e como mostra a Táboa 56, non existe un acordo alto na defensa da paridade nas administracións públicas. Un 38% dos entrevistados está de acordo en que as administracións públicas reflectan a composición por sexos da poboación fronte a un 39,8% que está en desacordo. Nesta opinión si que encontramos diferenzas de xénero significativas, con case un 46% de mulleres fronte a un 24,4% de homes que apoian esta opinión.

**TÁBOA 54. GRAO DE ACORDO COA IDEA DE QUE AS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS DEBEN REFLECTIR A COMPOSICIÓN DE SEXOS DA POBOACIÓN**

	Nº de casos	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	Ns/Nc	Total
Home	41	36,6	7,3	31,7	9,8	14,6	0	100
Muller	71	25,4	11,3	16,9	14,1	31,0	1,4	100
Total	112	29,5	9,8	22,3	12,5	25,0	0,9	100

Fonte: elaboración propia.

As diferenzas de xénero son máis significativas cando nos referimos a medidas de acción positiva na promoción das mulleres. Como vemos na Táboa 57, seguimos encontrando a opinión dividida cando lles propoñemos aos entrevistados a posibilidade de dar preferencia ás mulleres nunha situación de igualdade de méritos e en departamentos en que se encontren subrepresentadas: un 40,2% está de acordo fronte a un 38,4% que está en desacordo. Con todo, como dixemos, son as mulleres as que en maior porcentaxe se mostran a favor deste tipo de medidas, cun 50,7% que se declara a favor de darlles preferencia ás mulleres en situacións coma esta fronte a un 22% dos homes.

**TÁBOA 55. GRAO DE ACORDO COA IDEA DE QUE, EN CASO DE SELECCIÓN, EN SITUACIÓN DE IGUALDADE DE MÉRITOS DEBE DÁRSELLES PREFERENCIA ÁS MULLERES EN DEPARTAMENTOS EN QUE ESTÁN SUBREPRESENTADAS**

	Nº de casos	Totalmente en desacordo	2	3	4	Totalmente de acordo	NS/NC	Total
Home	41	43,9	9,8	22,0	7,3	14,6	2,4	100
Muller	71	25,4	4,2	18,3	18,3	32,4	1,4	100
<b>Total</b>	112	32,1	6,3	19,6	14,3	25,9	1,8	100

Fonte: elaboración propia.

Por último, se lles pedimos aos entrevistados que mostren o seu grao de acordo coa que foi a medida de acción positiva máis polémica e discutida, isto é, a cota, repítense en boa medida as pautas que se manifestaban arriba. Por un lado (Táboa 56) vemos unha división de opinións importante, aínda que esta vez inclinada lixeiramente do lado do acordo: un 57,1% está a favor da cota e case un 43% está en contra da súa utilización. Esta alta porcentaxe de acordo alcanzada, en maior grao que no relativo a outras medidas de acción positiva, pode estar motivada polas campañas que se levaron a cabo nos últimos anos no seu favor, así como pola asunción que estatutariamente moitos partidos fixeron dela. Por outro lado, a análise da táboa permítenos observar de novo diferenzas de xénero significativas: un 67,6% das mulleres fronte a un 39% dos homes está de acordo con esta medida.

**TÁBOA 56. ESTÁ DE ACORDO COAS COTAS DE XÉNERO EN POLÍTICA?**

	Nº de casos	Si	Non	Total
Home	41	39,0	61,0	100
Muller	71	67,6	32,4	100
<b>Total</b>	112	57,1	42,9	100

Fonte: elaboración propia.

Os argumentos utilizados en defensa ou en contra das cotas poderían proxectar algo de luz sobre este posicionamento distinto. No cuestionario presentámoslles aos entrevistados unha serie de argumentos a favor e en contra da cota. Os altos cargos debían elixir aquel que máis coincidise coa súa propia opinión. Como vemos na Táboa 57, é o argumento de que as cotas permitiron o acceso de mulleres a ámbitos tradicionalmente masculinos o que coincide en maior medida coa opinión dos entrevistados. Este argumento logra un 46% de apoio entre as mulleres. Ao contrario, as opinións de rexeitamento da cota sinalan cun 25% que as cotas son unha medida discriminatoria. Aquí a porcentaxe de homes alcanza un 43,9%. Á luz destes datos poderíamos facer unha valoración do que foi a aplicación da cota como medida de acción positiva. Parece claro, e os datos sobre presenza feminina tamén o demostran, que a introdución das cotas se traduciu nunha presenza importante, e así é percibido polos altos cargos, de mulleres en ámbitos representativos. Esta incorporación é percibida en moitos casos como unha perda de oportunidades por parte do home que, como se demostrou noutras investigacións (Diz e Lois, 2004), cada vez máis manifestan un sentimento de agravio.

TÁBOA 57. ARGUMENTOS A FAVOR E EN CONTRA DAS COTAS

	Home	Muller	Total
Nº de casos	41	71	112
Acordo: garanten a igualdade de oportunidades	14,6	19,7	17,9
Desacordo: son discriminatorias	43,9	14,1	25,0
Acordo: permiten defender mellor os intereses das mulleres	0,0	1,4	0,9
Desacordo: sitúan en postos a mulleres sen méritos suficientes	4,9	15,5	11,6
Acordo: permítelles o acceso ás mulleres a ámbitos tradicionalmente masculinos	24,4	46,5	38,4
Ns/Nc	12,2	2,8	6,3
Total	100	100	100

Fonte: elaboración propia.

## 5. Conclusións: é posible esperar un impacto e unha transformación no funcionamento da Administración pública pola incorporación das mulleres a ela?

As respostas apuntan a un estilo de liderado distinto, non tanto no que se refire ás relacións que se establecen na Administración senón máis ben á forma de realizar o traballo diario. Posteriormente, na nosa investigación faise necesario pescudar se a incorporación das mulleres á Administración, na medida en que trae consigo unha forma de realizar o traballo distinta, supón un cambio no funcionamento da Administración mesma. Neste sentido, será necesario ter en conta variables como o número de mulleres no departamento ou Administración, na liña das investigacións que subliñan a “masa crítica”, para ver se se produciu este cambio.

Por outro lado, o que si é importante subliñar é o cambio cualitativo, e non só cuantitativo, que pode comportar a incorporación das mulleres á toma de decisións. Cando falamos do cambio social das mulleres é vital referirse ao cambio necesario que se ten que dar nas actitudes da poboación cara á situación social da muller. Claramente, as mulleres que ocupan postos de liderado manteñen unhas opinións de defensa dos intereses das mulleres e de apoio a medidas para combater a súa situación actual que deberían reflectirse na toma de decisións xeral.

## Referencias bibliográficas

- Bouzas, R. 2002. "Organization and Institutionalization of the Spanish Regional Administration", relatorio presentado na II Galicia-Scotland-Wales Conference–ECPR Standing Group on Regionalism, celebrada en Santiago de Compostela os días 6 e 7 de setembro de 2002.
- Brabo, P. 1990. "Participación y cultura política de las mujeres", en J. Astelarra (comp.). *Participación política de las mujeres*. Madrid: CIS.
- Caul, M. 1999. "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties", *Party politics* 5(1), pp. 79-98.
- Cole, L. 1976. *Blacks in Power: A Comparative Study of Black and White Officials*. Princeton: Princeton University Press.
- Diz, I. 2003. *Parlamentos, clase política y consolidación del sistema autonómico: el caso gallego 1981-2000*. Tese de doutoramento. USC.
- Diz, I e Lois, M. 2004. "La presencia política de las mujeres. Una comparación de la clase política y la opinión pública gallegas", *Zona Abierta* 106/107.
- Fraser, N. 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. Nova York: Routledge.
- 2003. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres: Verso.
- Issac, A. K. 2001. *Political Systems and Definitions of Gender Roles*. Pisa: Edizioni Plus.
- Jónasdóttir, A. G. (ed.). 1988. *The Political Interest of Gender*. Londres: Sage Publications.
- Klein, E. 1987. "The Diffusion of Consciousness in Unites States and Western Europe", en Katzenstein, M. e Mueller, C. (eds). *The Women's Movements of the United States and Western Europe*. Filadelfia: Temple University Press.
- López, L. 2000. *Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados sobre su quehacer*: WP 179. Barcelona: ICPS.
- Mansbridge, J. 1999, "Should Blacks Represent Blacks and Women represent Women? A Contingent Yes", *Journal of Politics* 61(3).
- Matas, J. 1996. *Las élites políticas de la Administración*. Barcelona: CEDECS.
- Matland, R. 1998. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", en VV. AA. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: IDEA.
- Morales, L. 1999. "Political Participation: Exploring the Gender Gap in Spain", *South European Society and Politics* 4(2), pp. 223-47.
- Norris, P. e Inglehart, R. 2000. "Cultural Barriers to Women's Leadership: a Worldwide Comparison", relatorio presentado no Congreso Mundial da International Political Science Association, celebrado en Quebec entre os días 1 e 5 de agosto de 2000. Tamén dispoñible en: <<http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/ipa2000culture.pdf>> [Consulta: 2 de febreiro de 2007].
- Norris, P. e Lovenduski, J. 1995. *Political Recruitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2003. "Westminster Women: The Politics of Presence", *Political Studies* 51, pp. 84-102. Tamén dispoñible en: <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/BlairsBabes.pdf>> [Consulta: 2 de febreiro de 2007].
- Ortiz, C. 1990. "Cultura política de la Mujer", en Astelarra, J. (comp.). *Participación política de las mujeres*. Madrid: CIS.
- Phillips, A. 1998. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- 1999. *Which Equalities Matter?* Oxford: Polity Press.
- Rosener, J. B. 1990. "Ways Women Lead", *Harvard Business Review* 68(6).
- Sapiro, V. 1981. "When are Interest Interesting", *American Political Science Review* 75(3), pp.701-16.
- Serrano, T. 1993. *Características básicas de los directivos de la administración del Estado en España*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Swain, C. 1993. *Black Faces, Black Interests: the Representation of African Americans in Congress*. Cambridge: Harvard University Press.
- Texler, M. e Demon, V. (eds.). 1996. *Advances in Gender Research* (1). Greenwich: JAI Press.

- Thomas, S. 1994. *How Women Legislate*. Oxford: Oxford University Press.
- Togueby, L. 1995. "Feminist Attitudes in Time of Depoliticization of Women's Issues", *European Journal of Political Research* 27, pp. 47-68.
- Uriarte, E. 1997. "Pautas de cultura política y participación e España", en Uriarte, E. e Elizondo, A. (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Uriarte, E e Ruiz, C. 1999. "Mujeres y hombres en las elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?", *REIS* 88, pp. 207-32.
- Vengroff, R.; Nyiri, Z. e Fugiero, M. 2003. "Electoral System and Gender Representation in Sub-National Legislatures: Is there a National-Subnational Gender Gap?", *Political Research Quarterly* 56(2), pp. 163-73.
- Wilcox, C. 1991a. "The Causes and Consequences of Feminism Consciousness among Western European Women", *Comparative Political Studies* 23(4), pp.519-45.
- 1991b. "Support for Gender equality in West Europe", *European Journal of Political Research* 20, pp. 127-147.
- Young, I. 1994. "Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective", *Signs* 19(3), pp. 713-38.
- 1997. "Deferring Group Representation", en Shapiro, I. e Kymlicka, W. (eds.). *Ethnicity and Group Rights: NOMOS XXXIX*. Nova York: New York University Press.
- 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

**CADRO 1: COMPETENCIAS DOS ALTOS CARGOS NA ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA ADMINISTRACIÓN DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

<b>Titulares das consellerías</b>	<p>Representación do departamento/relacións externas (protocolo). Definición das estratexias e dirección das actividades do departamento. Control da toma de decisións. Asignación de recursos. Proposta de nomeamentos/cesamentos de altos cargos do departamento. Dirección da organización do departamento e proposta de reestruturacións. Exercicio da dirección e inspección de todos os servizos e das entidades do sector público adscritas. Proposta de proxectos de lei ou de decretos relativos ás competencias atribuídas ao departamento e exercicio da potestade regulamentaria nas materias do departamento. Elaboración do anteproxecto de orzamentos do seu departamento.</p>
<b>Titulares das viceconsellerías</b>	<p>Substitución dos conselleiros . Coordinación da actividade de varias áreas sectoriais (direccións xerais) .</p>
<b>Titulares das secretarías xerais</b>	<p>Custodia da documentación xeral do departamento. Proposta de medidas encamiñadas á mellora dos servizos do departamento. Proposta de melloras relativas á organización e métodos de traballo. Proposta de normas sobre adquisición de material e cantas disposicións lle afecten ao funcionamento dos servizos. Xestión dos servizos burocráticos comúns dos departamentos. Xestión económica e orzamentaria. Preparación de compilacións das disposicións vixentes que lle afecten ao departamento. Xestión da información estatística en materias de competencia do departamento. Prestación de asistencia técnica e administrativa á titularidade do departamento. Xestión administrativa e de réxime interior.</p>
<b>Titulares das direccións xerais</b>	<p>Proposta de proxectos de área para conseguir os obxectivos establecidos polo departamento. Dirección da execución de políticas e control do seu cumprimento. Exercicio das competencias atribuídas e as que lles sexan desconcentradas ou delegadas. Impulso e supervisión das actividades que forman parte da xestión ordinaria do órgano directivo. Supervisión do funcionamento dos órganos e das unidades dependentes (ámbito burocrático). Coordinación das actuacións das delegacións territoriais do departamento no ámbito da súa competencia para homoxeneizar o seu funcionamento. Interpretación e aplicación da normativa do departamento.</p>

Fonte: elaboración propia.





# PARTIDOS CONSERVADORES E PARTICIPACIÓN POLÍTICA DAS MULLERES NO PROCESO DE TOMA DE DECISIÓNS NOS PAÍSES DO SUR DE EUROPA

Antonia M. Ruiz Jiménez\*

---

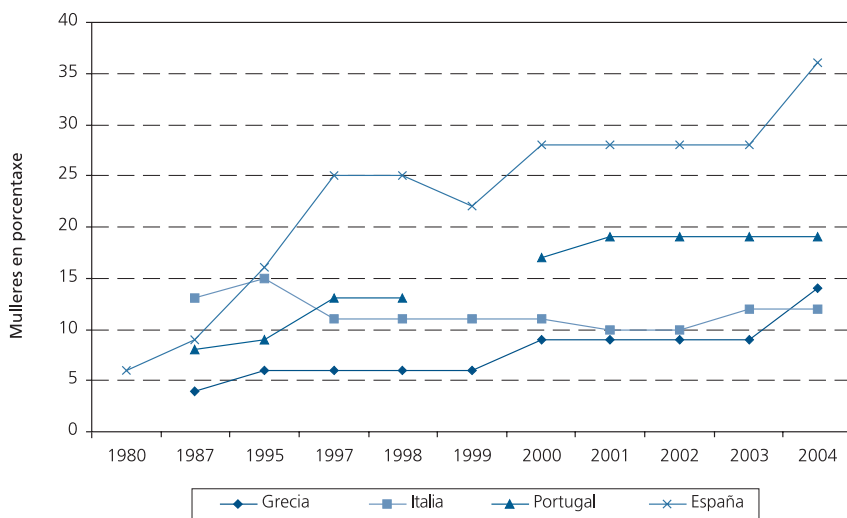
\*A autora desexa agradecer os comentarios, críticas e preguntas dos participantes nas II Xornadas “Muller, Institucións e Política”, organizadas na Facultade de Ciencias Políticas da Universidade de Santiago de Compostela, e na Conferencia Internacional “Gendering Transformations”, organizada pola Universidade de Creta en maio 2005, en que se presentaron versións anteriores. A autora agradece tamén o labor de tradución de inglés para o castelán de Eduardo Fernández Luiña.



## 1. Mulleres nas elites políticas de Grecia, Italia, Portugal e España

Podemos examinar a evolución da representación feminina nos parlamentos nacionais cunha primeira aproximación ás dinámicas da participación das mulleres nas elites políticas dos países do sur de Europa<sup>1</sup>. O Gráfico 1 mostra a porcentaxe de mulleres nos parlamentos nacionais (cámaras baixas) en Grecia, Italia, Portugal e España entre 1980 e 2004. Como tendencia xeral, cabe sinalar que a porcentaxe de deputadas aumentou en todos os países entre 1980 e 2004, de forma máis notable en España e algo máis vagamente en Italia. Obsérvase que España destaca como o país coa porcentaxe máis alta de deputadas durante a maior parte do período analizado. Desde mediados dos anos noventa, a cifra foi superior ao limiar do 15% que constituiría a masa crítica necesaria para que as mulleres teñan impacto sobre a elaboración da axenda política e influan nas políticas públicas; só en 1999 houbo un movemento contrario a esa tendencia ascendente. Desde o ano 2000 a porcentaxe de representación política feminina no Parlamento foi sempre superior ao 25% e en 2004 foi superior ao 35%. Entre os restantes tres países, unicamente Portugal viu incrementada a súa porcentaxe de representación feminina por encima do 15% desde o 2000. Non obstante, as diferenzas entre España e Portugal son aínda impresionantes: arredor de 10 puntos ata o 2004 e máis de 15 puntos despois. En Grecia, a porcentaxe de deputadas aumentou lentamente, con dúas subidas importantes en 2000 e 2004, malia que se mantivo por debaixo do limiar do 15%. En Italia, a porcentaxe de deputadas no Parlamento descendeu entre 1997 e 2002, cando comezou a aumentar de novo. No entanto, a porcentaxe non acadou a cifra de 1995 e está por debaixo do limiar do 15%.

Gráfico 1. Porcentaxe de mulleres nos parlamentos nacionais de Grecia, Italia, Portugal e España, 1980-2004



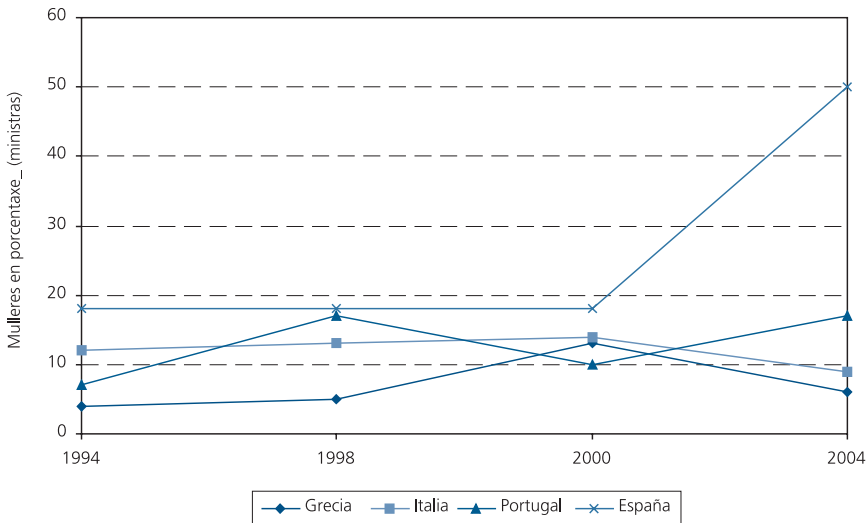
Fonte: Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments [en liña]. 1997-2000. <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010197.htm>> [Consulta: 9 de febreiro de 2005]; United Nations Statistic Division. Statistics and Indicators on Women and Men [en liña]. 1987, 1995. <<http://www.unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/table6a.htm>> [Consulta: 10 de febreiro de 2005]; Gender Statistics Website for Europe and North America (UNECE). Statistics [en liña]. 1980. <<http://w3.uncece.org/stat/gender.asp>> [Consulta: 10 de febreiro de 2005].

Elaboración propia.

1 En países con cámaras baixa e alta, só a cámara baixa foi tomada en conta para a comparación.

Podemos observar tamén a porcentaxe de mulleres que forman parte do goberno como outro indicador xeral da participación das mulleres no proceso de toma de decisións políticas. O Gráfico 2 mostra a porcentaxe de ministras. Pódese observar que a media foi máis ben baixa en todos os países e non atopamos unha tendencia claramente definida. Porén, España destaca de novo como o país coa porcentaxe de mulleres máis alta, especialmente desde 2004, cando se superou o 40%.

Gráfico 2. Porcentaxe de ministras nos gobernos grego, italiano, portugués e español, 1994-2004



Fonte: United Nations Statistic Division [en liña]. 1994, 1998. <<http://www.unstats.un.org/unsd/default.htm>>; EuropeanDatabase [en liña]. 2000, 2004. <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/women\\_men\\_stats/out/measure\\_out416\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/women_men_stats/out/measure_out416_en.htm)>.

\*A porcentaxe do ano 2000 en Portugal está tomada do traballo de Isabel Romao na European Database. Women in decision making [en liña]. <<http://www.db-decision.de/CoRe/Portugal.htm>> [Consulta: 9 de febreiro de 2005].

\*As porcentaxes de España están tomadas do Instituto da Muller en España. <<http://www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/PRINCIPA2.htm>> [Consulta: 10 de febreiro de 2005].

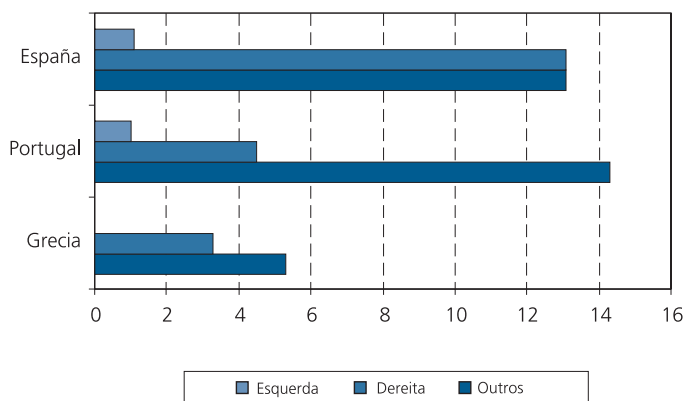
Elaboración propia.

En resumo, parece que a participación das mulleres no proceso de toma de decisións políticas aumentou lixeiramente na maioría dos países do sur de Europa desde mediados dos anos noventa. Non obstante, a tendencia foi máis notable nuns casos que noutros: foi máis acentuada en España e máis vaga no resto dos países. Debemos apuntar, con todo, que cada un dos gobernos analizados en cada país incluíu mulleres desde 1994.

## 2. Partidos de dereitas e participación política feminina en España e nos países do sur de Europa.

Baixo estas porcentaxes agregadas de participación feminina, existen datos máis interesantes e que chaman a atención. España é o único país dos estudados no cal os grupos parlamentarios da dereita inclúen máis ou menos a mesma porcentaxe de deputadas que os grupos parlamentarios da esquerda. Como pode verse no Gráfico 3, este dato contrasta claramente cos do resto de países e, como sostiven noutros traballos<sup>2</sup>, é un factor importante da diferenza global de porcentaxes de representación política feminina nestes catro países do sur de Europa.

Gráfico 3. Distribución de mulleres nos grupos parlamentarios por ideoloxía. Porcentaxe de mulleres nos grupos parlamentarios sobre o total de escanos nos parlamentos nacionais grego, portugués e español.



Nota: este é o resultado de agregar a porcentaxe de mulleres elixidas por distintos partidos, de acordo coa miña propia clasificación de partidos en canto á súa pertenza ás categorías de “esquerda”, “dereita” ou “outros”. En Grecia o grupo de esquerdas incluíu o PASOK, KKE e SYN, mentres que o de dereitas estivo formado por ND. En Portugal o grupo de esquerdas estivo formado polo PS e o PCP, mentres que o de dereitas estivo constituído polo PPD-PSD e o CDS-PP e a categoría “outros”, polo PEV (verdes). En España incluíu dentro da categoría de esquerdas o PSOE e EU; na de dereitas o PP e na categoría “outros” incluíu CeU (nacionalista), PNV (nacionalista), CC (rexionalista) e representantes pertencentes ao grupo mixto (elixidas por distintos partidos con pequena representación que non superan o limiar mínimo para formaren un grupo parlamentario propio).

Fonte: European Database. Women in Decision Making [en liña]. Grecia, Fotini Sianou. <<http://www.dbdecision.de/CoRe/Greece.htm>>. [Consulta: 9 de febreiro de 2005]; Portugal, Isabel Romao. <<http://www.db-decision.de/CoRe/Portugal.htm>> [Consulta: 9 de febreiro de 2005]; España, Carlota Bustelo e Ana Chillida. <<http://www.db-decision.de/CoRe/Spain.htm>> [Consulta: 9 de febreiro de 2005].

Elaboración propia.

Obsérvase, por exemplo, que en 1996 a porcentaxe de mulleres elixidas a través do partido español de dereitas AP-PP (Alianza Popular-Partido Popular, AP-PP)<sup>3</sup>, do 14%, foi maior que a porcentaxe de mulleres elixidas por algúns partidos de esquerda como o Partido Socialista Grego- PASOK (10 puntos inferior), ou estivo nunha media similar á destes (só tres puntos máis baixa que a do partido italiano Demócratas de Esquerda- DS e un punto maior que a porcentaxe do Partido Socialista Portugués- PS); e foi, por suposto, moito maior que a porcentaxe de mulleres elixidas a través dos partidos conservadores gregos, italianos e portugueses. De modo similar, no ano 2000 a porcentaxe de mulleres elixidas a través da lista electoral do Partido Popular (PP)<sup>4</sup>, o (25%), foi 14 puntos superior que a porcentaxe de mulleres elixidas a través do PASOK, 7 puntos superior que a do Partido Comunista Grego- KKE e cinco puntos superior que a porcentaxe do Partido Socialista Portugués- PS.

Se poñemos atención na evolución das mulleres no goberno, temos que sinalar de novo o interese do caso español, dado que a porcentaxe de mulleres continuou aumentando incluso durante o goberno conservador do PP (1996-2000 e 2000-2004), a pesar dun retroceso rexistrado en 1999. Este partido levou a cabo unha campaña para atraer o voto feminino e foi o Goberno con máis mulleres da historia de España ata ese momento, á vez que lle daba unha gran publicidade e visibilidade a ese feito.

Existe a posibilidade, apuntada tamén por outros autores, de que AP-PP fose “contaxiado” desde a esquerda e aumentase a porcentaxe de participación política feminina co fin de competir polo voto feminino co Partido Socialista Obreiro Español- PSOE (Threrfall 2005). Porén, este fenómeno non se deu noutros países do sur de Europa. A miña explicación á excepcionalidade de España é a seguinte: se os partidos de esquerda son pro-activos e están comprometidos coa participación política das mulleres, a tendencia doutros partidos (incluídos os de dereitas) a seguir esa estratexia dependerá da capacidade deses partidos de esquerdas para estableceren ou influíren sobre a axenda política. A citada capacidade dependerá, por súa vez, notablemente de se os partidos de esquerda están fóra ou dentro do goberno e tamén do seu apoio electoral, así como da necesidade doutros partidos (incluídos os de dereitas) de competiren por votos. Esta situación foi diferente en España e no resto de países do sur de Europa analizados aquí. AP-PP non logrou participar en ningún dos primeiros gobernos que seguiron á transición española á democracia, mentres que os partidos conservadores do resto de países do sur de Europa si lograron tomar parte neles (véxase a Táboa 1). Isto pode explicar por que os líderes conservadores en España promoveron a participación política das mulleres en maior medida, xa que se viron máis presionados para competiren polo voto feminino que os líderes conservadores de Portugal, Italia ou Grecia.

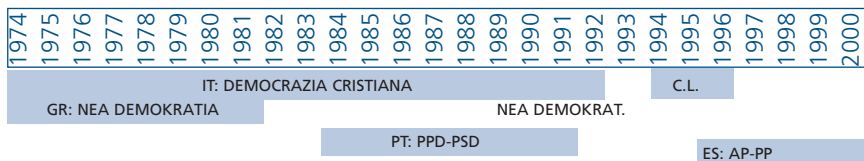
Debemos engadir, ademais, que o PSOE tería en España unha actividade pro-activa respecto aos temas de xénero en xeral e á participación política das mulleres en particular (Threrfall, 2005), así como a capacidade de determinar a axenda política ao ser o partido no Goberno durante máis de 20 anos. Visto desde esta perspectiva, pódese argumentar que os partidos de esquerda en Portugal, Italia e Grecia non podían influír na axenda do mesmo modo que o PSOE en España (mesmo se o intentasen, aínda que non parece ser o caso), xa que non tiveron o mesmo éxito electoral. Ademais, os partidos que competían electoralmente coa esquerda nestes países tiveron poucos incentivos para seguirlos, dado que estes non sempre recolleron éxitos electorais.

3 *Alianza Popular* foi refundado como *Partido Popular* en 1989.

4 Desde 1989, cando *Alianza Popular* (AP) foi refundado como *Partido Popular* (PP), faise referencia ao partido conservador español polo seu nome actual, PP. Cando se fale dun período que abrangue ambas as denominacións, utilizarei as siglas AP-PP.

Desde o punto de vista da dereita, os partidos conservadores en Grecia, Italia e Portugal participaron nos primeiros gobernos que seguiron á transición e gozaron de máis e maiores éxitos electorais que o PP en España (Táboa 1). Desta maneira, os partidos conservadores tiveron, en primeiro lugar, máis capacidade de influír na axenda que os partidos de esquerda; pero ademais, posto que tiveron un apoio electoral importante e chegaron mesmo a ocupar o goberno, os seus incentivos para competir en novas dimensións inicialmente favorables á esquerda como as de xénero serían escasos.

Táboa 1. Participación de partidos conservadores nos gobernos de Grecia, Italia, Portugal e España



De feito, as entrevistas cos líderes dos partidos estudados confirman a hipótese anterior. Os líderes do PP recoñecen explicitamente que os seus cambios en temas de xénero tiñan como obxectivo mellorar a percepción e avaliación do partido entre as mulleres. Crían que as mulleres avaliaban e percibían de forma máis positiva as políticas socialistas de xénero que aquelas que estaba levando a cabo AP-PP, e que isto tiña custos electorais para o partido. De feito, o 57% dos entrevistados sinalou que a principal razón para o cambio ideolóxico respecto ás cuestións de xénero foi a de atraer o voto feminino.

“Entre os grupos de poboación sobre os cales tiña que mellorar a súa presenza o partido, estaba, precisamente, o das mulleres. Para min, e as enquisas demóstrano, existe unha percepción máis positiva das políticas de xénero desenvolvidas polo PSOE que das desenvolvidas por AP-PP” (entrevista número 11).

“Isto é un mercado electoral... isto significa que un ten que vender e colocar un produto no mercado... E penso que isto foi esencial, pero para ambos os partidos, para o PP e para o PSOE. Ti tes que gañar o apoio dese 50% do electorado que son mulleres” (entrevista número 37).

O partido de dereitas portugués PPD-PSP (Partido Popular Democrático- Partido Social-Demócrata), que participou no Goberno portugués de forma máis temperá e durante períodos máis longos que o PP, ofrece un contraste notable. Este partido entendeu que non había un mercado electoral para políticas de xénero en Portugal, nin entre as mulleres nin na sociedade en xeral. Desta maneira, o partido careceu, entre outras cuestións, de incentivos electorais para aumentar a participación política feminina. Segundo os líderes entrevistados “a axenda de xénero nunca foi unha cuestión importante dentro do PPD-PSD”<sup>5</sup> e non hai certeza de “que o electorado feminino portugués, ou a sociedade portuguesa como un todo, sexan sensibles ante os temas de xénero”<sup>6</sup>. Posto que foi o partido do Goberno durante a maioría do período analizado aquí, tampouco sentiu presión para buscar novos votantes en xeral e o voto feminino en particular. De feito, moitos dos líderes entrevistados dentro do PPD- PSD non coñecían o seu nivel de apoio electoral entre as mulleres nin tiñan conciencia de perder apoio electoral feminino. Só dúas persoas eran conscientes dalgún cambio entre o electorado<sup>7</sup>. Segundo elas, desde as eleccións lexislativas de 1995 e as presidenciais de 1996 as mulleres votaron polo Partido Socialista Portugués en maior número que polo PPD- PSD, danando así o partido. Con todo, esta percepción era moi limitada.

5 E-25. Entrevista número 25. Todas as entrevistas son citadas da mesma maneira. Dado que estas foron outorgadas baixo condición de anonimato, este método asegura esa premisa. Unha lista completa dos líderes partidarios entrevistados e das transcricións están dispoñibles para réplica ou verificación tras a súa solicitude á autora.

6 E-17.

7 E-15 e E-16.

O seguinte punto do artigo cambia de enfoque e céntrase na autopercepción das propias implicadas como mulleres dedicadas á política, intentando descubrir se se ven a si mesmas como representantes dos intereses das mulleres e promotoras de lexislación feminista. Para a análise seleccionáronse mulleres conservadoras en España e Portugal.

A comparación permite explorar, por unha parte, como a porcentaxe de participación inflúe sobre a percepción do papel das mulleres en política e o seu impacto; e, por outra, contrastar a idea de que a ideoloxía conservadora é un obstáculo para o desenvolvemento dunha identidade política de xénero.

### 3. Autopercepción das mulleres dedicadas á política en España e Portugal

#### 3.1. Descubrimentos previos do impacto político das mulleres

Desde un punto de vista teórico, o argumento de que a participación feminina en política é necesaria para representar de forma axeitada os intereses das propias mulleres gañou forza coas sufraxistas do século XIX<sup>8</sup>. Porén, durante os anos sesenta e setenta do século XX existiu un forte debate acerca de se a participación das mulleres dentro das estruturas políticas convencionais era ou non adecuada, facendo fincapé na pregunta de se os partidos eran o vehículo apropiado para alcanzar os obxectivos do movemento feminista<sup>9</sup>. A segunda vaga feminista, non obstante, tamén entendeu que o aumento da participación política das mulleres dentro dos partidos políticos, e dentro da política en xeral, beneficiaría tanto as mulleres como a sociedade en xeral (Randall, 1987: 81-82; Jenson e Sineau, 1994: 249; Guadagnini, 1993: 178). Desde finais dos anos oitenta, o tema da participación política das mulleres logrou de novo relevancia dentro do movemento feminista (Lovenduski, 1996: 3). En xeral, optouse por unha participación que lles permite ás mulleres introducir diferenzas de xénero nas diversas formas de facer política (Arniel, 1999; Buker, 1999: 148-152; Wilkinson, 1997).

Desde un punto de vista empírico, existen evidencias respecto ás peculiaridades que caracterizan homes e mulleres no seu exercicio de responsabilidades públicas. Davis (1997: capítulo 2) e Thomas (1994) sinalaron que as mulleres tenden a verse a si mesmas como representantes das demais mulleres e, probablemente por isto, promoven máis lexislación relacionada cos temas de xénero que os homes<sup>10</sup>. Skjeie (1993) apunta que en Noruega o aumento da participación das mulleres deu lugar a cambios nos puntos de vista dos partidos políticos representados no Parlamento, especialmente respecto á compatibilidade da vida profesional e familiar, ás políticas sociais e de benestar, ás cuestións ambientais e aos asuntos familiares. Esta conclusión é similar á alcanzada por Norris e Lovenduski (1989) e Norris (1996: 95-104) respecto ao Reino Unido. Skard (1980) confirmou que, entre 1960 e 1975, foron as deputadas dentro do Parlamento noruegués as que iniciaron o 90% dos debates relacionados coa situación legal, económica e social das mulleres; a media de debates sobre xénero aumentou simultaneamente co incremento de participación feminina dentro do Parlamento. Gelb (1989) sinalou que os Centros de Atención de Día non existirían en Suecia sen a presión exercida pola Federación Democrática de Mulleres. Todas estas diferenzas parecen manterse para as mulleres en ambos os extremos do espectro ideolóxico, mesmo entre as que forman parte dun partido conservador (Davis, 1997: capítulo 2; Thomas, 1994; Norris, 1996: 95).

8 Véxase ao respecto Lovenduski e Norris (1993: 1), Lovenduski (1996: 3), Arniel (1999:156-163), Randall (1987: 68) e Darcy *et al.* (1994: 15).

9 Véxase Escario *et al.* (1996), Nelson e Caver (1994), Guadagnini (1993), Jenson e Sineau (1994), Appleton e Mazur (1993), Lovenduski (1994), Norris e Lovenduski (1993), Lemke (1994) e Kolinski (1993). Noruega e Suecia son as únicas excepcións, dado que os seus movementos de mulleres sempre estiveron de acordo con que a conquista do poder político era unha estratexia fundamental para acadar os obxectivos do movemento feminista (Van der Ros, 1994; Skjeie, 1993; Sainsbury, 1993).

10 Véxase, así mesmo, O'Regan (2000: 23), Darcy *et al.* (1994: 16).



A pesar desta hipotética habilidade e sensibilidade das mulleres para entenderen e representaren as cuestións de xénero mellor que os homes, varios estudos amosaron que a posibilidade de influír na axenda ou na definición de políticas públicas depende en gran medida da porcentaxe de mulleres dentro das institucións políticas: unha maior porcentaxe de representación feminina no parlamento e no goberno xera unha maior capacidade de influír na lexislación<sup>11</sup>. Parece haber un limiar por debaixo do cal o impacto político das mulleres é insignificante. Kanter (1997: 209) coloca ese limiar no 15%; por debaixo del, unha minoría experimentaría presións respecto ás súas condutas, illamento social e incomodidade para adoptar certos roles ou comportamentos. Dahlerup (1988) sinala que para que as mulleres poidan chegar a cambiar a política nalgún aspecto importante, teñen que acadar primeiro esa masa crítica dentro das posicións políticas. Este número debería estar entre un 15% e un 30% de representación (véxase tamén Yoder, 1991). Desta maneira, naquelas situacións en que están por debaixo do 15%, as mulleres veríanse, en certo modo, obrigadas a actuar seguindo as condutas masculinas, dado que a súa asociación exclusiva coas cuestións de xénero podería dificultar a súa carreira política dentro dos partidos<sup>12</sup>. Mesmo se as mulleres non representasen ningún rol específico respecto a cuestións de xénero, a súa soa presenza pode influír sobre a relevancia e visibilidade daquelas cuestións que lles concirnen (Davis, 1997: 26-27) e influír indirectamente, desta forma, nas políticas públicas.

### 3.2. Unha comparación entre as mulleres dedicadas á política en AP-PP e o PPD-PSD

A comparación entre o PPD- PSD e AP-PP confirma que a porcentaxe de participación feminina ten un impacto sobre as actitudes e as políticas de xénero dos partidos. De feito, pódese comprobar que, malia o notable aumento da porcentaxe de mulleres no PPD-SPD, esta permanecía aínda por debaixo do hipotético limiar do 15% en 1999<sup>13</sup>. A consecuencia é que as mulleres no PPD-PSD se viron limitadas na súa promoción de determinadas políticas de xénero. En contraste, as mulleres dentro de AP-PP foron máis numerosas e puideron actuar como un *lobby* (ou grupo de presión) dentro do partido. Neste sentido, as mulleres que forman parte de AP-PP teñen unha clara autopercepción do seu papel como representantes dos intereses femininos e opinan que son máis competentes para entenderen e promoveren as cuestións de xénero que os seus compañeiros homes. En lugar de adoptar un discurso político partidista claro, as mulleres de AP-PP entrevistadas mostráronse críticas respecto ao seu propio partido no que a temas e políticas de xénero se refería.

Máis do 60% dos líderes entrevistados de AP-PP sinalaron que era obvio que as mulleres posuían unha especial sensibilidade en temas específicos e “en oposición aos homes, unha inclinación a defender outras mulleres”<sup>14</sup>. Así, os entrevistados declararon que “ninguén pode explicar e falar sobre as necesidades das mulleres mellor que as propias mulleres”<sup>15</sup> ou que “cando as mulleres están en política, elas teñen unha visión diferente, nin mellor nin peor, pero diferente da dos homes”<sup>16</sup>. Na mesma liña, enténdese que a infrarrepresentación da muller noutras esferas é sempre a causa de que as necesidades das mulleres queden desatendidas. Este non sería o caso só dos partidos políticos<sup>17</sup>, senón que se cita tamén, por exemplo, os sindicatos<sup>18</sup>.

11 Véxase Thomas (1994), Wilford (1996: 43), Norris (1996: 94-95), Bystydzienski (1995: 67-69), e Darcy *et al.* (1994: 182-183).

12 Véxase Carrol (1994), Lovenduski (1986), Gelb (1989), Norris (1996: 94-95) e Dobson and Carroll (1991: 30).

13 As entrevistas tiveron lugar entre 1998 e 2000, en España e Portugal. Comparo, polo tanto, as análises tomando a porcentaxe de mulleres políticas en cada país entre eses anos, malia que o dereitista PPD-PSD en Portugal superou recentemente ese limiar do 15 %.

14 E-1.

15 E-39.

16 E-43.

“Queiramos ou non, os partidos son machistas... e, de feito, é moi duro para nós, as mulleres, conseguir iniciativas como a aprobada, que o grupo político as tome en consideración e as inclúa [no programa]. (...) Moitas veces as mulleres temos diferentes visións en distintos temas. Daquela, se estás aí, nas mesmas condicións para discutir que os homes, eses temas saen adiante. Aínda que eles poden pensar noutros temas, pero non senten que estes [os de xénero]] sexan importantes”. (entrevista número 8).

Ademais da especial sensibilidade para os temas de xénero, o 48% dos líderes entrevistados de AP-PP recoñecen que, de feito, as mulleres representaron un papel importante na promoción dos temas de xénero dentro do partido. Só o 8% dos entrevistados dixo que as mulleres non sempre tiveron, ou non necesariamente desempeñaron, un papel importante. Nas entrevistas suxírese que as mulleres en AP-PP foron a vangarda ideolóxica, isto é, as que tomaron un papel de liderado respecto aos temas de xénero<sup>19</sup>, especialmente desde posicións relevantes dentro do partido ou no Goberno<sup>20</sup>. De feito, as propias mulleres consideran crucial ocupar este tipo de cargos para poder “influír, coordinar e deseñar estratexias” relacionadas cos temas de xénero dunha maneira eficaz<sup>21</sup>; pensan que “canto maior sexa o número de mulleres en postos de relevancia, mellor será o resultado”<sup>22</sup>.

“Desde o momento en que hai mulleres en postos de representación relevantes... posicións directivas, posicións representativas, en posicións con poder de decisión dentro do partido, séguese que existen temas relevantes que elas poden promover, como poden ser o papel da muller na sociedade española, a incorporación da muller dentro do mercado de traballo, os problemas das amas de casa..., isto é, calquera cousa que lles afecte ás mulleres” (entrevista número 38).

A porcentaxe de participación feminina medrou ultimamente en AP-PP, superando o limiar de masa crítica dentro do partido e como deputadas. As mulleres tamén lograron ocupar posicións importantes dentro do Goberno. Isto puido permitirllas influír en no partido dun xeito diferente do das mulleres do PPD-PSD, como veremos máis adiante. Ademais, as mulleres influíron en AP-PP a través da súa participación en encontros e conferencias de mulleres no ámbito europeo e internacional. Participando en nome do seu partido, forzaron o seu presidente, ou o núcleo directivo, a comportarse segundo as declaracións realizadas en foros de grande importancia (Pequín, a Comisión Europea,...).

Un factor inesperado que se revelou como importante no desenvolvemento e mantemento das políticas de xénero dentro de AP-PP foi a participación das mulleres na organización feminina Mulleres para a Democracia (MpD), ideoloxicamente relacionada co partido conservador español. Sinalouse (Lovenduski, 1993) que a existencia deste tipo de organizacións de mulleres ideoloxicamente vinculadas a partidos, aínda que formalmente independente deles, ten un impacto positivo tanto na incorporación de mulleres ás elites políticas como na posta en marcha de políticas de xénero. Este tipo de organizacións adoita axudar a que se inicien campañas a favor da igualdade de xénero e a abrir debates sobre o papel do xénero dentro dos partidos. Esas estratexias son máis efectivas cando van acompañadas da participación das mulleres do órgano directivo dos partidos, ou o que Lovenduski (1993)

17 E-8.

18 E-6 e E-9.

19 E-11, E-12 e E-36.

20 E-13 e E-12.

21 E-5 e E-43.

22 E-8.

etiqueta como “estratexia dual”. Corrin (1999: 179) engade que este tipo de organización facilita un progreso máis rápido das mulleres dedicadas á política e dos seus obxectivos. Non obstante, se as mulleres traballan só naquelas esferas consideradas “femininas”, esas organizacións poden contribuir á marxinación dos recursos e das capacidades das mulleres.

A “estratexia dual” a que fai referencia Lovenduski pódese observar dentro de AP-PP. Neste caso a organización de mulleres encóntrase moi próxima ao partido e moitas das súas afiliadas forman parte e traballan tamén dentro da súa estrutura política. O 32% dos entrevistados considerou relevante para a evolución dos temas de xénero dentro de AP-PP a organización Mulleres para a Democracia (MpD). A influencia sobre o partido conséguese a través de canles indirectas, exercitando presión como un *lobby*<sup>23</sup>. Unha das canles neste proceso é a dobre militancia de moitas mulleres: arredor do 30% das afiliadas a MpD tamén militan en AP-PP, moitas delas en postos de autoridade<sup>24</sup>. Gran parte desas mulleres tamén participan no Instituto da Muller, no Parlamento e no Goberno. Elas levan os temas de xénero a esas institucións e presionan para que se teñan en conta<sup>25</sup>.

“Os programas electorais e os programas de goberno son escritos, pero non por MpD, porque MpD non é realmente a sección feminina do partido, pero ten influencia, e moita, nos programas e políticas [de xénero]” (entrevista número 10).

“O que sucede é, si, que na nosa organización hai mulleres que pertencen ao PP ou mulleres que posúen postos de responsabilidade dentro do partido. E, de feito, hai mulleres que saíron da organización e ocuparon postos de relevancia dentro do partido. Elas están aí, negociando políticas públicas; como che digo, a influencia é directa e indirecta, desde... Nós defendemos algúns temas de xénero que non defende o PP, ou que non defendía, pero máis tarde o PP asimilou estes temas como propios” (entrevista número 9).

En contraste claro co anterior, a incorporación á política das mulleres en Portugal a través do PPD-PSD foi máis ben escasa. O número de entrevistados que pensaban que as mulleres teñen unha especial sensibilidade para os temas de xénero e, polo tanto, son máis capaces de representar os intereses das mulleres, era significativamente máis baixo que a porcentaxe existente en AP-PP. Máis do 48% dixo que as mulleres dentro do PPD-PSD non tiveron sempre, nin necesariamente, un papel relevante na promoción dos temas de xénero; pola contra, só o 8% compartía esta opinión entre os entrevistados de AP-PP. Hai desgana entre as mulleres do PPD-PSD para traballar en temas de xénero debido á percepción de que a “defensa dos problemas de xénero é prexudicial”<sup>26</sup>. Ao contrario do uso do poder que exercitan as mulleres dentro do AP-PP para promover os temas de xénero dentro do partido, “a maior parte [das mulleres do PPD-PSD], cando acadan posicións importantes, teñen que comportarse como un home e aparentar que non se preocupan polas cuestións que lles afectan ás mulleres”<sup>27</sup>. Desta forma, as mulleres prefiren “discutir os temas que calquera discute, en lugar de resaltar os temas de xénero independentemente da importancia que poidan ter”<sup>28</sup>. Unha das razóns que se identifica como causante das dificultades para a promoción dos temas de xénero dentro dos partidos é a baixa porcentaxe de participación das mulleres nas elites<sup>29</sup> e a ausencia dunha masa crítica suficiente de mulleres que axude a levar os temas de xénero á axenda política.

23 E-39.

24 E-5.

25 E-12, E-4 e E-11.

26 E-17 e E-18.

27 E-17.

28 E-35 e E-15.

29 E-20.

“Porque, se non hai unha masa crítica dentro dos partidos ou da Asemblea [da República], as ideas son máis difíciles de levar á axenda política e as mulleres realizan un gran esforzo e obtéñen unha pequena recompensa en resposta ao seu esforzo; isto tamén pode chegar a minar a súa confianza... Se houberse moitas mulleres dentro do partido e no grupo parlamentario, probablemente eses temas se reforzarían e chegarían á axenda política” (entrevista número 19).

Por outra banda, ao PPD-PSD faltoulle unha organización de mulleres similar á de MpD do PP, que fíxese máis fácil a “estratexia dual” para as súas mulleres. Inicialmente, houbo un intento de crear un “vicesecretariado para as mulleres” durante a presidencia de Sá Carneiro (1974- 1979). Aínda que non funcionou moi ben, as mulleres do PPD-PSD consideraron a súa creación como positiva<sup>30</sup>. Durante a presidencia de Cavaco Silva (1985-1992) houbo un novo intento de crear un grupo de Mulleres Social-Demócratas que traballaba dentro do chamado Gabinete de Estudos, encargado de elaborar os programas do partido. Segundo algunhas mulleres que pertenceron a ese grupo, aínda que non tiveron un estatus formal, eran moi activas e o partido escoitábaas<sup>31</sup>. Non obstante, como recoñeceu un dos presidentes do partido, parece que a organización era principalmente unha ferramenta tanto para a mobilización partidista como para a promoción ideolóxica do partido entre as mulleres do PPD- PSD<sup>32</sup>. Despois da presidencia de Cavaco Silva, a actividade das Mulleres Social-Demócratas foi virtualmente inexistente<sup>33</sup>. Fronte á ocupación do poder desde o cal se presiona por parte de Mulleres para a Democracia, non existe esta táctica por parte das Mulleres Social-Demócratas: “a representante das Mulleres Social-Demócratas no Consello Consultivo da Comisión da Condición Feminina practicamente nunca aparece”<sup>34</sup> e, se aparece, non está autorizada polo partido para falar en nome deste<sup>35</sup>.

A baixa porcentaxe de incorporación das mulleres conservadoras dentro do PPD- PSD en política en Portugal, ademais da ausencia dunha organización de mulleres para desenvolver as súas carreiras e obxectivos políticos, pode ter un impacto, xunto con outros factores, para explicar o feito de que as políticas de xénero sexan máis conservadoras no PPD- PSD que en AP-PP.

## Referencias bibliográficas

- Appleton, A. e Mazur, G. 1993. “Transformation or Modernization: the Rhetoric and Reality of Gender and Party Politics in France”, en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Arniel, B. 1999. *Politics and Feminism*. Oxford: Blackwell.
- Buker, E. A. 1999. *Talking Feminist Politics*. Nova York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Bystydzienski, J. M. 1995. *Women in Electoral Politics. Lessons from Norway*. Londres: Praeger.
- Carroll, S. 1994. *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Corrin, C. 1999. *Feminist Perspectives on Politics*. Londres: Longman.
- Dahlerup, D. 1988. “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, *Scandinavian Political Studies* 11, pp. 275-98.
- Darcy, R. S. et al. 1994. *Women, Elections and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press.

30 E-18, E-24 e E-29.

31 E-32.

32 E-32.

33 E-29.

34 E-17.

35 E-15.

- Davis, R. H. 1997. *Women and Power in Parliamentary Democracies*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Dobson, D. e Carroll, S. 1991. *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*. New Brunswick: Rutgers University Center for the American Woman and Politics.
- Escario, P. et al. 1996. *Lo personal es político. El movimiento feminista en la Transición*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto da Muller.
- Gelb, J. 1989. *Feminism and Politics: a Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Guadagnini, M. 1993. "A 'partitocrazia' without Women: the Case of the Italian Party System", en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Jenson, J. e Sineau, M. 1994. "The Same or Different? An Unending Dilemma for French Women", en Nelson, B. J. e Chowdhury, N. (eds.). *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press.
- Kanter, R. M. 1977. *Men and Women of the Corporation*. Nova York: Basic Books.
- Kolinsky, E. 1993. "Party Change and Women's Representation in Unified Germany", en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lemke, C. 1994. "Women and Politics: the New Federal Republic of Germany", en Nelson, B. J. e Chowdhury N., (eds). *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press.
- Lovenduski, J. 1986. *Women and European Politics. Contemporary Feminism and Public Policy*. Massachusetts: University of Massachusetts Press.
- 1993. "Introduction: The dynamics of gender and party", pp. 1-15 in Lovenduski, J. and Norris, P. (eds). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- 1994. "The Rules of the Political Game: Feminism and Politics in Great Britain", pp. 298-310 in B. J. Nelson e N. Chowdhury (eds) *Women and politics worldwide*. New Haven: Yale University Press.
- 1996. "Sex, Gender and British Politics", en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.). *Women in Politics*. Nova York. Oxford University Press.
- Lovenduski, J. e Norris, P. 1993. *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nelson, B. J. e Carver, C. A. 1994. "Many Voices but Few Vehicles: The Consequences for Women of Weak Political Infrastructure in the United States", en Nelson, B. J. e Chowdhury, N. (eds.). *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press.
- Norris, P. 1996. "Women Politicians: Transforming westminster?", en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.) *Women in Politics*. Nova York: Oxford University Press.
- Norris, P. e Lovenduski, J. 1989. "Women Candidates for Parliament: Transforming the Agenda?", *British Journal of Political Science* 19, pp.106-15.
- 1993. "Gender and Party Politics in Britain", en Lovenduski, J. and Norris, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Randall, V. 1987. *Women and Politics. An International Perspective*. Londres: MacMillan Education.
- O'Regan, V. R. 2000. *Gender Matters: Female Polymakers' Influence in Industrialized Nations*. Londres: Praeger.
- Ruiz Jiménez, A. M. 2002. *Mecanismos del cambio ideológico e introducción de políticas de género en partidos conservadores: el caso de AP-PP en España en perspectiva comparada*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- 2005. "Spain, the Unexplained Paradox of Female Political Participation in Southern European countries", *Southern European Society and Politics*, no prelo.
- Sainsbury, D. 1996. *Gender, Equality and Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skard, T. 1980. *Utvalgt til stortinget. En studie i kvinners frammarsj og menns mart*. Oslo: Gyldendal.
- Skjeie, H. 1993. "Ending the Male Political Hegemony: the Norwegian Experience", en Lovenduski, J. e Norris, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thomas, S. 1994 *How Women Legislate*. Nova York: Oxford University Press.
- Threlfall, M. 2005. "Towards Parity Representation in Party Politics", en Threlfall, M.; Cousins, C. e Valiente, C. *Gendering Spanish Democracy*. Londres: Routledge.

- Van der Ros, J. 1994. "The State and Women: a Troubled Relationship in Norway", en Nelson, B. J. e Chowdhury, N., (eds.). *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press.
- Wilford, R. 1996. "Women and Politics in Northern Ireland", en Lovenduski, J. e Norris, P., (eds). *Women in Politics*. Nova York: Oxford University Press.
- Wilkinson, H. 1997. "No Turning Back: Generations and the Genderquake", en Mulgan, G. (ed.). *Life after Politics: New Thinking for the Twenty First Century*. Londres: Fontana.
- Yoder, J.D. 1991. "Rethinking Tokenism: Looking beyond Numbers", *Gender and Society* 5,pp. 178-92.

# A PARTICIPACIÓN DAS MULLERES NAS ESTRUTURAS DE PODER E NA TOMA DE DECISIONS: O LABOR DAS NACIONS UNIDAS

Irene Rodríguez Manzano





## 1. Introducción

Nunha das obras centrais da teoría feminista das relacións Internacionais, a súa autora, Cynthia Enloe, pregúntase onde están as mulleres e atópaas en ámbitos que nunca nos puidemos imaxinar<sup>1</sup>. Seguindo o exemplo de Enloe, nas páxinas que seguen interrogámonos sobre a participación das mulleres nas estruturas de poder e na toma de decisións. Esta complexa cuestión conduce de inmediato a buscar un fio argumental que, servindo de esquema expositivo, impida que un conxunto de nomes e datas desvirtúen o discurso. Este fio argumental será o labor desenvolvido polas Nacións Unidas a favor da devandita participación nos máis de sesenta anos transcorridos desde a súa institucionalización.

En tal sentido, o noso punto de partida non pode ser outro que a orixe desta organización e, concretamente, o compromiso contraído coa igualdade de homes e mulleres no seu documento fundacional, o que non imposibilitará contrastar a nula ou escasa presenza de mulleres nos seus órganos principais. Alén desta orixe, a nosa atención dirixirase á análise dos esforzos despregados polas Nacións Unidas a prol da igualdade xurídica de homes e mulleres durante as súas tres primeiras décadas de existencia. O estudo destes prolongados esforzos correrá en paralelo ao exame da súa presenza nos niveis máis altos do poder e, en particular, naqueles ámbitos tradicionalmente considerados masculinos. Así as cousas, a incorporación da muller ás xefaturas de estado e de goberno e aos ministerios de asuntos exteriores, defensa e economía serán o eixe do noso discurso. A partir de aquí, analizaremos as propostas realizadas durante a Década das Nacións Unidas para as Mulleres e, especificamente, nos plans de acción das tres primeiras conferencias mundiais sobre a muller para superar os obstáculos que impiden a súa plena participación nas estruturas de poder e na toma de decisións, unha sección na cal a evidencia empírica tamén estará presente. As páxinas finais deste traballo terán como obxecto o estudo da Plataforma de Acción de Pequín, un documento que modifica profundamente a filosofía que ata entón preside e inspira o labor da organización a favor da muller, ao promover a integración dunha *perspectiva de xénero* en todas as súas institucións, políticas e procesos de planificación e adopción de decisións.

## 2. A muller nas Nacións Unidas: superar a marxinação

En 1945, ano en que os vencedores da segunda guerra mundial deciden o establecemento das Nacións Unidas, os aliados definen como obxectivo central da organización o mantemento da paz e a seguridade internacionais. Alén deste obxectivo, os seus propósitos apuntan tamén ao fomento do progreso económico, social, cultural ou humanitario, así como ao “desenvolvemento e estímulo do respecto aos dereitos humanos e as liberdades fundamentais de todos, sen facer distinción por motivos de raza, sexo, idioma ou relixión”<sup>2</sup>. A “cláusula de igualdade” contida neste último propósito e reiterada nos artigos 13.1.b (funcións da Asemblea Xeral), 55.c (cooperación internacional económica e social) e 76.c (obxectivos do réxime internacional de Administración fiduciaria), reforza a fe “na igualdade de dereitos de homes e mulleres” proclamada no preámbulo da Carta das Nacións Unidas. A inclusión deste último precepto é froito da presión exercida polas posteriormente chamadas “nais fundadoras das Nacións Unidas”<sup>3</sup>, desconformes coa proposta inicial de que no citado preámbulo só se reafirmase a “fe nos dereitos fundamentais do home, na dignidade e o valor da persoa humana”. Desá presión e, concretamente, do esforzo de Jessie Street, delegada australiana na Conferencia de San Francisco, é consecuencia tamén o artigo 8 do texto fundacional da organización, no cal a igualdade de homes e mulleres se estende á elixibilidade para participar nos seus órganos principais e subsidiarios.

1 Enloe, C. 1989. *Bananas, Bases and Beaches: Making Feminist Sense of International Politics*. Londres: Pinter.

2 *Carta das Nacións Unidas*, arts. 1.1 e 1.3 (a cursiva é nosa).

3 Así o fai, por exemplo, Pietilä, para referirse ás mulleres que participaron –ben como delegadas de determinados gobernos, ben como asistentes, conselleiras ou expertas técnicas das delegacións gobernamentais– na Conferencia de San Francisco. Pietilä, H. 2002. *Engendering the Global Agenda. The Story of Women and the United Nations*. Xenebra: UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS), pp. 9 e 10.

En referencia a este último artigo e, en particular, á participación das mulleres nos órganos principais das Nacións Unidas, desde entón houbo algúns progresos, ben que a maior parte deles se localizan nas últimas décadas. En tal sentido, desde a institucionalización da organización e ata o 30 de setembro de 2006<sup>4</sup>, só tres mulleres -Vijaya Lakshimi Pandit, da India; Angie Brooks-Randolph, de Liberia; e Jequesa Haya Rashed Al Califa, de Bahrein- foron presidentas dalgún dos sesenta e un períodos de sesións da Asemblea Xeral; en concreto, do oitavo (1953), do décimo cuarto (1969) e do actual sesaxésimo primeiro, respectivamente. Dezaseis foron, por outra banda, presidentas do Consello de Seguridade durante o período apuntado, cifra que evidencia o escaso número de mulleres que teñen participado na toma das decisións centrais das Nacións Unidas, pois, como se recordará, mentres a presidencia da Asemblea Xeral rota anualmente entre cinco grupos de Estados –África, Asia, Europa oriental, América Latina, Europa occidental e outros Estados–, a do Consello de Seguridade faíno mensualmente de acordo coa listaxe alfabética en inglés dos seus Estados membros (Táboa 1).

**TÁBOA 1. MULLERES PRESIDENTAS DA ASEMBLEA XERAL E DO CONSELLO DE SEGURIDADE**

ASEMBLEA XERAL	
Vijaya Lakshimi Pandit (India)	8ª sesión, 1953
Angie Brooks-Randolph (Liberia)	24ª sesión, 1969
Jequesa Haya Rashed Al Califa (Bahrain)	61ª Sesión, 2006
CONSELLO DE SEGURIDADE	
Jeanne Martin Cisse (Guinea)	Novembro 1972
Jeanne K. Kirkpatrick (Estados Unidos)	Marzo 1982, xullo 1984 (non sesión)
Susanna Agnelli (Italia)	Setembro 1995
Lena Hjelm (Suecia)	Xullo 1997, setembro 1998
Madeleine K. Albright (Estados Unidos)	Agosto 1993, novembro 1994, febreiro 1996, setembro 1997, xaneiro 2000
Patricia Durrant (Suecia)	Xullo 2000, novembro 2001
Valerie Amos (Reino Unido)	Xullo 2002
Carolina Barco Isakson (Colombia)	Decembro 2002
Ana Palacio (España)	Xullo 2003
Ana Menéndez (España)	Xullo 2003
Mª Soledad Alvear (Chile)	Xaneiro 2004
Kerstin Muller (Alemaña)	Abril 2004
Delia Doming-Albert (Filipinas)	Xuño 2004
Anne W. Patterson (Estados Unidos)	Novembro 2004
Ellen Margrethe Løj (Dinamarca)	Maio 2005, xuño 2006
Condoleezza Rice (Estados Unidos)	Febreiro 2006

A escasa presenza da muller nas máis altas posicións da Asemblea Xeral e do Consello de Seguridade repítese na Secretaría. En tal sentido, se ningún dos sete secretarios xerais habidos ata o momento foi unha muller, si o foi unha das dúas persoas –Louise Fréchette– que ocupou a Vicesecretaría Xeral da organización, cargo creado en virtude da reforma proposta por Koffi Annan en 1997.

<sup>4</sup> Todos os datos recollidos neste traballo corresponden a ese período de tempo.

Louise Fréchette formou parte tamén doutro dos mecanismos introducidos na devandita reforma, o Grupo Superior de Xestión (GSX), que presta os seus servizos como gabinete do secretario xeral e corpo central de planificación da política das Nacións Unidas, tratando de asegurar a coherencia e dirección estratéxica do seu traballo<sup>5</sup>. Actualmente, dos trinta e dous membros que conforman o referido grupo, sete son mulleres (Táboa 2): Louise Arbour (Canadá), Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka), Alicia Bárcena Ibarra (México), Thoraya Obaid (Arabia Saudí), Mervat M. Tallawy (Exipto), Anna Kajumulo Tibaijuka (Tanzania), Ann M. Veneman (Estados Unidos) e Inga-Britt Ahlenius (Suecia). Se estas son as mulleres que hoxe forman parte do Grupo Superior de Xestión, entre as máis directas colaboradoras do secretario xeral encóntranse tamén a bengalí Ameerah Haq, *representante especial adxunta principal do secretario xeral* en Afganistán; a canadense Patricia Waring-Ripley, *representante especial adxunta para a Administración civil* en Kosovo; a holandesa Eveline Herfkens, *coordinadora executiva para a campaña a prol dos obxectivos de desenvolvemento do milenio do secretario xeral*; a estadounidense Silvia Fuhrman, *representante especial do secretario xeral para a Escola Internacional das Nacións Unidas*; e as paquistanís Nafis Sadik e Hina Jilani, *enviada especial do secretario xeral para o VIH/SIDA en Asia* e *representante especial do secretario xeral para os defensores dos dereitos humanos*, respectivamente. Todas elas son as únicas mulleres entre os actuais oitenta e oito representantes especiais e persoais e enviados do secretario xeral.

TÁBOA 2. MULLERES NO GRUPO SUPERIOR DE XESTIÓN

Louise Arbour	Alta comisionada das Nacións Unidas para os dereitos humanos.
Radhika Coomaraswamy	Representante especial do secretario xeral para a cuestión dos nenos e os conflitos armados.
Alicia Bárcena Ibarra	Xefa de gabinete.
Thoraya Obaid	Directora executiva do Fondo de Poboación das Nacións Unidas, (FNUAP).
Mervat M. Tallawy	Secretaría executiva da Comisión Económica e Social para Asia Occidental, (CESPAO).
Anna Kajumulo Tibaijuka	Directora executiva do Programa das Nacións Unidas para os Asentamentos Humanos (Hábitat).
Ann M. Veneman	Directora executiva do Fondo das Nacións Unidas para a Infancia, (UNICEF).

As consideracións precedentes quedarían incompletas sen facer referencia á presenza das mulleres no Consello Económico e Social (ECOSOC) e no Tribunal Internacional de Xustiza, así como a aquelas que gozaron da condición de *representantes permanentes* ante as Nacións Unidas. O ECOSOC, en tal sentido, contou cun número de mulleres comparativamente maior que o do resto dos órganos principais, sobre todo nunha das súas comisións orgánicas. Referímonos á Comisión da Condición Xurídica e Social da Muller, á cal prestaremos atención nas páxinas que seguen e cuxos membros foron e son, fundamentalmente, do sexo feminino. En particular, ata 1966 –ano en que se incorpora o primeiro home– esta comisión conformábase unicamente mulleres<sup>6</sup>.

5 *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, UN.Doc. A/51/950, de 14 de xullo de 1997, parágrafos 35, 36, 37 e 38. A renovación proposta polo secretario xeral no informe precedente foi aprobada pola Asemblea Xeral na súa resolución A/RES/52/12, de 14 de novembro de 1997.

6 Na primeira reunión da cuadraxésimo sexta sesión da Comisión da Condición Xurídica e Social da Muller, celebrada do 4 ao 15 de marzo de 2002, elixese o primeiro home –o tunecino Otham Jerandi– como presidente.

O Tribunal Internacional de Xustiza, pola súa parte, só contou entre os seus xuíces con unha muller, a británica Rosalyn Higgins<sup>7</sup>. En último termo, mentres que as representantes permanentes ante as Nacións Unidas durante as súas tres primeiras décadas de existencia foron unicamente Ana Figuero Fajardo (Chile, 1950/1952), Minerva Bernardino (República Dominicana, 1950/1971), Agda Rössel (Suecia, 1958/1964), Emilia Castro Barrish (Costa Rica, 1970/1973), Jeanne Martin-Cisse (Guinea 1972/1976) e Angie Brook-Randolph (Liberia, 1975/1977)<sup>8</sup>, a partir de 1975 o número de mulleres que ocupou esa condición multiplicouse por máis de once (Táboa 3).

### TÁBOA 3. REPRESENTANTES PERMANENTES ANTE AS NACIÓNS UNIDAS, 1976/2006

Marie-Jo McIntyre (Granada, 1976)  
 Gwendoline C. Konie (Zambia, 1977/1979)  
 Giovinella Gonthier (Seicheles, 1980/1987)  
 Hanna Abedon Bowen Jóns (Liberia, 1981/1985)  
 Edmonde Dever (Bélxica, 1981/1988)  
 Jeane J. Kirkpatrick (Estados Unidos, 1981/1985)  
 Biyémi Kekeh (Togo, 1982/1983)  
 Simnone Mairie (Camerún, 1982/1985)  
 Francesca Pometta (Suíza, observadora, 1982/1984)  
 Nora Astorga Gadia (Nicaragua, 1986/1988)  
 Dame Nita Barrow (Barbados, 1986/1990)  
 Margaret E. McDonald (Bahamas, 1986/1996)  
 Margorit R. Torpe (Trinidad e Tobago, 1988/1992)  
 Ursula H. Barrow (Belize, 1989/1991)  
 Margaret Hercus (Nova Zelandia, 1989/1990)  
 Chan Heng Chee (Singapur, 1989/1996)  
 Claudia Fritsche (Liechtenstein, 1990)  
 Annette des Iles (Trinidad e Tobago, 1992/1998)  
 Louise Frechette (Canadá, 1992/1995)  
 Lucille Mathurin Mair (Xamaica, 1992/1995)  
 Akmaral Kh. Arystanbekova (Kazaxistán, 1992/1999)  
 Narcisa L. Escaler (Filipinas, 1992/1995)  
 Madeleine K. Albright (Estados Unidos, 1993/1997)  
 Janet Jagan (Güiana, 1993)  
 Robin Mauala (Samoa, 1993)  
 Jeane George (Trinidad e Tobago, 1993)  
 Lala-Shovket Gadjeva (Acerbaixán, 1994/1995)  
 Sonia Leonce-Carryl (Santa Lucía, 1994/1999)  
 Mignonette Patricia Durrant (Xamaica, 1995)

7 A presenza das mulleres noutras altas posicións do sistema xurídico das Nacións Unidas é visible tamén no Tribunal Internacional para Ruanda e no Tribunal Internacional para a ex-Iugoslavia. Dos vinte e cinco xuíces que conforman actualmente o primeiro deles, oito son mulleres: a malgaxe Arlette Ramaroson, a paquistaní Khalida Rachid Khan, a senegalesa Andresia Vaz, a arxentina Inés Mónica Weinberg de Roca, a ugandesa Solomy Balungi Bossa, a camerunesa Florence Rita Arrey, a sueca Karin Hökborg e a xordana Taghrid Hikmet. Unha presenza menor conséntase no segundo dos tribunais apuntados, onde –xunto a Andresia Vaz– son xuízas tamén a belga Christine Van Den Wyngaert, a xamaicana Janet M. Nosworthy, a búlgara Tsvetana Kamenova e a canadense Kimberly Prost. Neste tribunal o número de xuíces ascende, non obstante, a vinte e oito.

8 Unha delas, a dominicana Minerva Bernardino, foi delegada do seu país na Conferencia de San Francisco, condición de que tamén gozaron a canadense Cora T. Casselman, a estadounidense Virginia Gildersleeve, a brasileira Berta Lutz, a uruguaia Isabel P. de Vidal, a chinesa Wu Fi-Fang e a xa referida Jessie Street. Bernardino, Gildersleeve, Lutz e Yi-Fang foron tres dos 160 signatarios da Carta das Nacións Unidas. En San Francisco tamén estiveron presentes Ellen Wilkinson e Florence Horsburg –asistentes da delegación británica–, Lucila L. Pérez Díaz e Isabel Sánchez de Urdaneta –conselleiras da delegación venezolana– e Dorothy Fosdick, Majorie Whiteman, Esther Brunauer e Alice McDiarmid –expertas técnicas da delegación estadounidense–. Stienstra, D. 1994. *Women's Movements and International Organizations*. Nova York: St.Martin's Press, pp. 77 e 78.

Aksoltan Toreevna Ataeva (Turkmenistán, 1995)  
 Zamira Eshmambetova (Kirguizistán, 1996/1999)  
 Penople Anne Wensley (Australia, 1997/2001)  
 Cristina Aguiar (República Dominicana, 1998/2000)  
     Marjatta Rasi (Finlandia, 1998)  
     June Ivonne Clarke (Barbados, 1999)  
     Madiana B. Jarbussynova (Kazakhistán, 1999)  
     Elmira S. Ibraimova (Kirguizistán, 1999/2000)  
     Mahawa Bangoura Camara (Guinea, 1999/2000)  
     Neh Rita Sangai Dukuly-Tolbert (Liberia, 1999/2001)  
     Merle Pajula (Estonia, 2000)  
     Ellen Margrethe Loj (Dinamarca, 2001)  
 Margaret Hughes Ferrari (San Vicente e as Granadinas, 2001)  
     Paulette A. Bethel (Bahamas, 2001)  
     Luzéria Dos Santos Jaló (Guinea-Bissau, 2001/2003)  
 Irma E. Klein-Loemban Tobing (Suriname, 2002/2003)  
     Judith Mbula Bahemuka (Kenya, 2003)  
     Laxanachantorn Laohaphan (Tailandia, 2004)  
     Nabeela Abdulla Al-Mulla (Kuwait, 2004)  
     María de Fátima Lima Veiga (Cabo Verde, 2004)  
     María Ángela Holguín Cuéllar (Colombia, 2004)  
 Carmen María Gallardo Hernández (O Salvador, 2004)  
     Ruth Elizabeth Rouse (Granada, 2004)  
     Aiga Liepina (Letonia, 2004)  
     Kirsti Lintonen (Finlandia, 2005)  
     Tiina Intelmann (Estonia, 2005)  
     Marlene Inemwin Moses (Nauru, 2005)  
     Fekitamoelea 'Utoikamanu (Tonga, 2005)  
     Anne Woods Patterson (Estados Unidos, 2005)  
     Rosemary Banks (Nova Zelandia, 2005)  
     Mirjana Mladineo (Croacia, 2005)  
     Solveiga Silkalna (Letonia, 2005)  
     Caroline Millar (Australia, 2006)  
 María Elena Chassoul Monge (Costa Rica, 2006)  
     Janine Coye-Felson (Belize, 2006)  
     Evelyn Adams (Vanuatu, 2006)  
     Sofia Borges (Timor Leste, 2006)  
     Leila Rachide de Cowles (Paraguay, 2006)  
     Claudia Blum de Barberi (Colombia, 2006)

Esta análise empírica confirma que a incorporación das mulleres aos órganos principais das Nacións Unidas se produciu, fundamentalmente e tal e como afirmamos antes, nas últimas décadas. A análise, polo demais, responde a unha das estratexias investigadoras do feminismo liberal, a aproximación máis antiga da teoría feminista das relacións internacionais. A través dela, os avogados desta estratexia buscan demostrar a escasa presenza das mulleres no xogo internacional e, particularmente, nas posicións máis altas da actividade estatal, a práctica diplomática e as forzas armadas, para demandaren unha súa maior integración no citado xogo. Para os defensores do feminismo liberal non existe nada inherentemente desigual ou inxusto nas relacións internacionais, salvo a histórica exclusión das mulleres, situación que só se superará cando alcancen unha presenza nelas proporcional ao seu peso na poboación. En tal sentido, as solucións á desigualdade virán de cambios legais e da promoción dunha igualdade de oportunidades que posibiliten que a muller acceda aos mesmos ámbitos e nos mesmos termos que os homes<sup>9</sup>. Os cambios legais e a promoción de oportunidades emanados da actividade das Nacións Unidas serán o obxecto das páxinas que seguen.

### 3. 1945/1975: tres décadas traballando a favor da igualdade xurídica

A Organización das Nacións Unidas comeza a construción da estrutura institucional necesaria para emprender eses cambios legais e esa promoción da igualdade de oportunidades nos seus primeiros anos de existencia. En tal sentido, a xa referida “cláusula de igualdade” ofrécelles ás delegadas participantes na Conferencia de San Francisco a xustificación xurídico-constitucional para crear a Subcomisión da Condición Xurídica e Social da Muller durante o primeiro período de sesións do Consello Económico e Social, celebrado no mes de febreiro de 1946<sup>10</sup>. Instituída daquela como unha subcomisión da Comisión de Dereitos Humanos, en xuño daquel ano adquire a condición de comisión orgánica do ECOSOC, pasando a denominarse Comisión da Condición Xurídica e Social da Muller<sup>11</sup>.

9 Para unha introdución a este e outros tipos de feminismo en materia de relacións internacionais, véxase, entre outros: Steans, J. 1998. *Gender and International Relations*. Oxford: Polity Press; Sylvester, Ch. 2002. *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*. Cambridge: Cambridge University Press; Tickner, J. A. 2001. *Gendering World Politics. Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. Nova York: Columbia University Press; Whitworth, S. 1994. *Feminist Theory and International Relations*. Basingstoke: MacMillan. Tamén os nosos traballos: Rodríguez, I. 2001. “La teoría feminista de las relaciones internacionales”, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* 10, pp. 157-170; Rodríguez, I. 2001. “Mujer, género y teoría feminista en las relaciones internacionales”, en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*. Madrid: Tecnos/Servizo editorial da Universidade do País Vasco, pp. 241-292.

10 Economic and Social Council (ECOSOC), *Resolution Establishing the Commission on Human Rights and the Subcommission on the Status of Women*, UN.Doc. E/RES/5 (I), de 16 de febreiro de 1946.

11 *Resolution Establishing the Commission on the Status of Women (CSW)*, UN.Doc. E/RES/2/11, de 21 de xuño de 1946. Esta rápida transformación da Subcomisión da Condición Xurídica e Social da Muller nunha entidade independente é froito das discrepancias suscitadas desde que a delegación brasileira na Conferencia de San Francisco, encabezada –como se aludiu– por Berta Lutz, propón a creación dunha comisión especial para a muller. Así, mentres Virginia Gildersleeve –un dos membros da delegación estadounidense, como se apuntou tamén– se opón á idea, entendendo que o establecemento dun órgano centrado exclusivamente na problemática da muller era discriminatorio, Minerva Bernardino aposta por unha posición intermedia, a institucionalización dunha subcomisión –no marco da Comisión de Dereitos Humanos– para tratar as cuestións das mulleres. Aínda que esta última, como sinalamos, é a opción tomada nun principio, os dilatados compromisos adquiridos pola subcomisión na súa sesión inaugural, conducen á súa presidenta –Bodil Begtrup– a rescatar a malograda proposta de Lutz, demandando ao Consello Económico e Social a súa transformación en comisión. Sobre a institucionalización e o labor desenvolvido pola Comisión da Condición Xurídica e Social da Muller, véxase, entre outros: Galey, M. E. 1994. “The United Nations and Women’s Issues”, en Beckman, P. R. D’Amico, F. (eds.). *Women, Gender and World Politics. Perspectives, Politics and Prospects*, Londres: Bergin and Garvey, pp. 131-140; Galey, M. E. 1995. “Women Find a Place”, en Winslow, A. (ed.). *Women, Politics and the United Nations*. Westport: Greenwood Press, pp. 11-27; Reanda, L. 1995. “The Commission on the Status of Woman”, en Alston, Ph. (ed.). *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press; Stienstra, D., *op. cit.*, pp. 75-86.

A partir deste momento e nas tres décadas seguintes, a Comisión será o eixe da actuación das Nacións Unidas a favor das mulleres, centrándose no logro da igualdade xurídica entre elas e os homes. Así, e xunto ao labor de promoción desenvolvido en referencia ao *Convenio relativo á igualdade de remuneración entre a man de obra masculina e a man de obra feminina por un traballo de igual valor* de 1951<sup>12</sup>, a *Convención sobre a nacionalidade da muller casada* de 1957<sup>13</sup>, o *Convenio relativo á discriminación en materia de emprego e ocupación* de 1958<sup>14</sup>, a *Convención relativa á loita contra as discriminacións na esfera do ensino* de 1960<sup>15</sup> e a *Convención sobre o consentimento para o matrimonio, a idade mínima para contraer matrimonio e o rexistro de matrimonios* de 1962<sup>16</sup>, a actuación da Comisión prioriza a aprobación dunha *Convención sobre os dereitos políticos da muller*.

Adoptada pola Asemblea Xeral na súa resolución 640 (VII), de 20 de decembro de 1952, a *Convención sobre os dereitos políticos da muller* entra en vigor o 7 de xullo de 1954, co desexo de –como se afirma no texto– “pór en práctica o principio da igualdade de dereitos de homes e mulleres, enunciado na Carta das Nacións Unidas”. Con este obxectivo xeral, a convención proclama o dereito da muller a exercer –sen discriminación de ningún tipo– o sufraxio activo, a ser elixible para todos os organismos establecidos polas lexislacións nacionais e a “ocupar cargos públicos e exercer todas as funcións públicas” instituídas e definidas tamén por aquelas lexislacións<sup>17</sup>. Para entender o significado desta convención abonda recordar que no momento de institucionalización das Nacións Unidas só 28 dos 51 membros orixenarios recoñecían o dereito das mulleres ao sufraxio activo e 27 ao sufraxio pasivo, permitíndolles ocupar cargos públicos (táboas 4 e 5)<sup>18</sup>. A prioridade dada pola Comisión da Condición Xurídica e Social da Muller a eses dereitos políticos asentouse no convencemento de que, sen eles, pouco máis se podería facer.

12 Adoptado o 29 de xuño de 1951 pola Conferencia Xeral da Organización Internacional do Traballo (OIT) na súa trixésimo cuarta sesión, entrou en vigor o 23 de maio de 1953.

13 Adoptada pola Asemblea Xeral na súa resolución 1040 (XI), do 29 de xaneiro de 1957, entrou en vigor o 11 de agosto de 1958.

14 Adoptado o 25 de xuño de 1958 pola Conferencia Xeral da Organización Internacional do Traballo (OIT) na súa cuadraxésimo segunda reunión, entrou en vigor o 15 de xuño de 1960.

15 Adoptada o 14 de decembro de 1960 pola Conferencia Xeral da Organización das Nacións Unidas para a Educación, a Ciencia e a Cultura (UNESCO), entrou en vigor o 22 de maio de 1962.

16 Adoptada pola Asemblea Xeral na súa resolución 1863 A (XVII), do 7 de novembro de 1962, entrou en vigor o 9 de decembro de 1964.

17 *Convención sobre os dereitos políticos da muller*, preámbulo e arts. I, II e III.

18 No caso particular de Arabia Saudí, segue sen recoñecerlles ambos os dereitos ás mulleres.

TÁBOA 4. MEMBROS ORIXINARIOS DE NACIÓN UNIDAS QUE RECOÑECEN O DEREITO AO SUFRAXIO ACTIVO, 1945

PAÍS	ANO (restrinxido)	ANO
Arabia Saudí		
Arxentina		1947
Australia	1902	1962
Bélxica	1919	1948
Bielorrusia		1919
Bolivia	1938	1952
Brasil		1934
Canadá	1917	1950
República Checa		1920
Chile	1931	1949
China		1949
Colombia		1954
Costa Rica		1949
Cuba		1934
Dinamarca		1915
Ecuador	1929	1967
Estados Unidos		1920
Etiopia		1955
Exipto		1956
Federación Rusa		1918
Filipinas		1937
Francia		1944
Grecia		1952
Guatemala		1946
Haití		1950
Honduras		1955
India		1950
Iraq		1980
Irán		1963
Iugoslavia		1946
Libano		1952
Liberia		1946
Luxemburgo		1919
México		1947
Nicaragua		1955
Noruega		1913
Nova Zelandia		1893
O Salvador		1939
Países Baixos		1919
Panamá	1941	1946
Paraguai		1961
Perú		1955
Polonia		1918
Reino Unido	1918	1928
Siria	1949	1953
República Dominicana		1942
Suráfrica	1930	1994
Turquía		1930
Ucráina		1919
Uruguai		1932
Venezuela		1946



TÁBOA 5. MEMBROS ORIXINARIOS DE NACIÓN UNIDAS QUE RECOÑECEN O DEREITO AO SUFRAXIO PASIVO, 1945

PAÍS	ANO (restrinxido)	ANO
Arabia Saudí		
Arxentina		1947
Australia	1902	1962
Bélxica	1921	1948
Bielorrusia		1919
Bolivia	1938	1952
Brasil		1934
Canadá	1920	1960
República Checa		1920
Chile	1931	1949
China		1949
Colombia		1954
Costa Rica		1949
Cuba		1934
Dinamarca		1915
Ecuador	1929	1967
Estados Unidos		1788
Etiopía		1955
Exipto		1956
Federación Rusa		1918
Filipinas		1937
Francia		1944
Grecia		1952
Guatemala		1946
Haití		1950
Honduras		1955
India		1950
Iraq		1980
Irán		1963
Iugoslavia		1946
Líbano		1952
Liberia		1946
Luxemburgo		1919
México		1953
Nicaragua		1955
Noruega	1907	1913
Nova Zelandia		1919
O Salvador		1961
Países Baixos		1917
Panamá	1941	1946
Paraguai		1961
Perú		1955
Polonia		1918
Reino Unido	1918	1928
Síria		1953
República Dominicana		1942
Suráfrica	1930	1994
Turquía		1934
Ucráina		1919
Uruguai		1932
Venezuela		1946

A Convención sobre os dereitos políticos da muller, como afirmou Fraser, é o resultado directo da actuación das *sufrazistas*<sup>19</sup>. Iniciada a mediados do século XIX, aínda que ben poden situarse os seus antecedentes no período da Revolución Francesa e as súas declaracións a favor da igualdade de todos os cidadáns, esa actuación identifícase comunmente coa primeira etapa do *feminismo*, entendido este último como un movemento social organizado que busca mellorar a situación da muller. Unha identificación que, ao noso xuízo, se xustifica no feito de que o sufraxismo abrangueu un conxunto de organizacións que, máis alá de reclamaren o dereito das mulleres a elixir e ser elixidas, reivindicaban tamén a igualdade entre os sexos en todos os ámbitos do comportamento humano, aínda que, desde un punto de vista estratéxico, fixeron da consecución do voto e o acceso aos poderes públicos o primeiro paso no logro da transformación do resto das normas e institucións sociais.

#### 4. A Década para a Muller: un xiro no labor das Nacións Unidas

O labor das Nacións Unidas a favor das mulleres entra nunha nova fase cando a Asemblea Xeral proclama 1975 como o *Ano Internacional da Muller* e o decenio seguinte como a *Década das Nacións Unidas para a Muller*. No transcurso desta década celebráronse as tres primeiras conferencias mundiais sobre a muller –a conferencia de México de 1975, a de Copenhague de 1980 e a de Nairobi de 1985–, nas cales se analizou a súa situación e se adoptaron plans específicos de acción con que darlles resposta ás súas necesidades e aos seus intereses. En paralelo ao proceso de preparación e celebración do Ano Internacional da Muller e da conferencia de México, elabórase a *Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller*, cuxa adopción en 1979 porá fin aos máis de trinta anos de esforzos das Nacións Unidas para incorporar a igualdade de homes e mulleres ás normas internacionais. Catro son, ao noso xuízo, as características que imprimen novidade e forza a esta convención. Por un lado, a ruptura do silencio de que fora obxecto a discriminación contra a muller nos documentos aprobados previamente e, polo outro, a discutida imposición aos signatarios dun conxunto de obrigas<sup>20</sup>, entre elas a adopción de “todas as medidas apropiadas para eliminar a discriminación contra a muller na vida política e pública do país”<sup>21</sup>.

19 Fraser, A. S. 1999. “Becoming Human: the Origins and Development of Women’s Human Rights” *Human Rights Quarterly* 21(4), p. 889.

20 Referímonos a unha “discutida imposición” no sentido apuntado –entre outros– por Charlesworth, Chinkin e Wright. Para estas autoras, a Convención –que cualifican de “ambiguo regalo”– xera incerteza ao obrigar, por un lado, os Estados signatarios a tomaren todas as medidas apropiadas para facela realidade e, polo outro, non establecer penalizacións para aqueles que non o fagan. Charlesworth, H.; Chinkin, Ch. e Wright, S. 1991, “Feminist Approaches to International Law”, *American Journal of International Law* 85(4), p. 634.

21 En particular, os Estados parte comprométese, por un lado, a lles garantir ás mulleres, en igualdade de condicións cos homes, “o dereito a: a) votar en todas as eleccións e referendos públicos e ser elixibles para todos os organismos cuxos membros sexan obxecto de eleccións públicas; b) participar na formulación das políticas governamentais e na execución destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funcións públicas en todos os planos governamentais; c) participar en organizacións e en asociacións non-governamentais que se ocupen da vida pública e política do país” e, polo outro, a garantirlles tamén, nas mesmas condicións, “a oportunidade de representar o seu goberno no plano internacional e de participar no labor das organizacións internacionais”. *Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller*, AX. Res. 38/180, de 18 de decembro de 1979, arts. 7 e 8. Esta convención entrou en vigor o 3 de setembro de 1981.

Así mesmo, a Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller anticipa a universalidade, indivisibilidade e interdependencia de todos os dereitos humanos proclamadas na Declaración e o Programa de Acción de Viena<sup>22</sup> e promove a disolución da fenda que separa a esfera pública da privada<sup>23</sup>, unha meta, esta última, obxectivo central –como é ben sabido– do feminismo<sup>24</sup>. Abríase, deste xeito, un novo período na historia das Nacións Unidas no cal as necesidades e os intereses das mulleres pasan a ser o eixe da súa actuación.

Convocadas baixo un lema común, “Igualdade, Desenvolvemento e Paz”<sup>25</sup>, as conferencias mundiais acontecen nun contexto difícil para as mulleres. Por un lado, a súa participación en todos os sectores do mercado de traballo segue a ser moito menor que a dos homes e, aínda que moitos países incorporaron ás súas lexislacións a normativa referente á igualdade de remuneración por un traballo de valor idéntico, seguen a percibir salarios máis baixos ca aqueles. Por outro, mentres as crises económicas das décadas dos 70 e os 80 xeran máis desemprego feminino que masculino, a tecnificación da agricultura –ámbito ocupacional con forte presenza de mulleres– acrecenta o primeiro deles. En estreita relación con esta realidade laboral e sen menoscabar o incremento das taxas femininas de alfabetización, as mulleres representan dous terzos da poboación analfabeta do mundo e case a metade desa poboación se temos en conta unicamente unha parte dese mundo: o Sur. Esta inferior situación da muller do Sur é extensible aos indicadores apuntados anteriormente, así como á taxa de fertilidade ou á permanencia dunha división do traballo doméstico en que é a responsable principal.

En relación co tema que nos ocupa, a maior parte das lexislacións nacionais recoñecen o dereito das mulleres a votar e a ocupar cargos públicos cando se inicia a conferencia de México, aínda que na práctica só unha pequena porcentaxe gozase ata entón dese último dereito. En tal sentido, unicamente Isabel Perón seguía a exercer o cargo de presidenta dun país en 1975, cargo exercido con anterioridade só por Sükhbaataryn Yanjmaa. Así mesmo, Sirimavo Bandaranaike, Indira Gandhi e Golda Meir foran –e algunha continuaba a selo– primeiras ministras de Sri Lanka, India e Israel, respectivamente. En 1975, Sirimavo Bandaranaike encabezaba, ademais, o Ministerio de Asuntos Exteriores do seu país por segunda vez na historia –carteira previamente ocupada tamén por Ana Pauker (Romanía), Golda Meir (Israel) e Indira Gandhi (India)– despois de ser ministra de Defensa durante os anos 1960 a 1965. A diferenza do anterior, ningunha muller no mundo exercera este cargo con anterioridade nin o volverá a exercer ata que Indira Gandhi sexa elixida ministra de Defensa da India en 1975 (Táboa 6).

22 En tal sentido, a Convención define “discriminación contra a muller” como “toda distinción, exclusión ou restrición baseada no sexo que teña por obxecto ou resultado menoscabar ou anular o recoñecemento, gozo ou exercicio pola muller, independentemente do seu estado civil, sobre a base da igualdade do home e a muller, dos dereitos humanos e as liberdades fundamentais nas esferas política, económica, social, cultural e civil ou en calquera outra esfera”. *Ibidem.*, art. 1 (a cursiva é nosa). Esta Convención entrou en vigor o 3 de setembro de 1981.

23 Así, por exemplo, en virtude do artigo 5, alínea (b) da Convención, os Estados parte comprométese a tomar as medidas apropiadas para “garantir que a educación familiar inclúa a comprensión adecuada da maternidade como función social e o recoñecemento da responsabilidade común de homes e mulleres en canto á educación e ao desenvolvemento dos seus fillos, na intelixencia de que o interese dos fillos constituirá a consideración primordial en todos os casos”.

24 O 6 de outubro de 1999, a Asemblea Xeral adopta o *Protocolo facultativo da Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller*, que entrou en vigor o 22 de decembro de 2000. UN.Doc. A/54/ 4, de 6 de outubro de 1999.

25 Mentres que a *igualdade* se define como “un obxectivo e un medio polo cal os individuos se benefician dun mesmo trato no marco da lei e das mesmas oportunidades para gozar os seus dereitos e desenvolver os seus talentos e habilidades de maneira que poidan participar no desenvolvemento político, económico, social e cultural, tanto como beneficiarios que como axentes activos”, o desenvolvemento enténdese como “desenvolvemento total, incluíndo desenvolvemento político, económico, social, cultural e noutras dimensións da vida humana, así como tamén desenvolvemento dos recursos económicos materiais e crecemento físico, moral, intelectual e cultural do ser humano”. Dentro desas outras dimensións da vida humana incorpórase a dimensión moral do desenvolvemento co fin de “asegurar que sexa xusto e corresponda ás necesidades e aos dereitos do individuo” e “que a ciencia e a tecnoloxía sexan aplicadas nun marco socioeconómico que garanta a seguridade de todas as formas de vida no noso planeta”. Finalmente, a súa concepción da paz inclúe non só “a ausencia de guerra, violencia e hostilidades no nivel nacional e internacional”, senón tamén “gozar da xustiza económica e social, da igualdade e de toda a gama de dereitos humanos e liberdades fundamentais dentro da sociedade”. Organización das Nacións Unidas. 1986. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Nova York: Organización das Nacións Unidas, parágrafos 11, 12 e 13.

**TÁBOA 6. MULLERES PRESIDENTAS, PRIMEIRAS MINISTRAS, MINISTRAS DE ASUNTOS EXTERIORES E DE DEFENSA, 1990/1975**

<b>PRESIDENTA</b>	Sükhbaataryn Yanjmaa Isabel Perón	Mongolia, 1953/1954 Arxentina, 1974/1976
<b>PRIMEIRA MINISTRA</b>	Sirimavo Bandaranaike Indira Gandhi Golda Meir	Sri Lanka, 1960/1965 India, 1966/1977 Israel, 1969/1974
<b>MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES</b>	Sirimavo Bandaranaike  Ana Pauker Golda Meir Indira Gandhi	Sri Lanka, 1960/1966 e 1970/1977 Romanía, 1947/1953 Israel, 1956/1964 India, 1967/1969
<b>MINISTRA DE DEFENSA</b>	Sirimavo Bandaranaike	Sri Lanka, 1960/1965

Esta escasa presenza de mulleres no nivel ministerial máis alto, reiterada no ámbito económico<sup>26</sup>, non se reproduce, no entanto, nas tradicionalmente consideradas “áreas femininas” da política; isto é, na saúde, a educación ou a cultura. Disto non só se desprende que a política exterior, a política de defensa e a política económica son sectores reservados fundamentalmente aos homes, senón tamén que son eles, por extensión, a cara pública dun estado cuxa cara privada ten máis posibilidades de ser a dunha muller. Os homes, en último termo, ocuparon tamén as xerarquías máis altas da vida parlamentaria nacional. En particular, só oito estados –Austria (1927), Dinamarca (1950), Hungría (1963), Uruguai (1963), República Federal de Alemaña (1972), Canadá (1972), Arxentina (1973) e Islandia (1974)– elixiran unha muller como presidenta dalgunha das súas cámaras no momento de apertura da conferencia de México. Sen menoscar o significativo crecemento que, en termos globais, experimentaran desde a segunda guerra mundial en relación co número de deputadas (3% en 1945 a 10,9% en 1975) e senadoras (2,2% en 1945 a 10,5% en 1975), estes corpos lexisladores seguían contando cunha insuficiente presenza feminina.

Non debe sorprender, por tanto, que unha das preocupacións e obxectivos centrais da Década das Nacións Unidas para as Mulleres sexa garantir a súa participación nas estruturas de poder e na toma de decisións. Así se recolle nas metas fixadas polo Plan de acción mundial para levar a cabo os obxectivos do Ano Internacional da Muller, aprobado en México; no Programa de acción para a segunda metade da Década das Nacións Unidas para as Mulleres, adoptado en Copenhague; e nas Estratexias de Nairobi orientadas cara ao futuro para o adiamento da muller, aínda que existen importantes diferenzas entre este último documento e os que o preceden. En tal sentido, mentres os textos resultantes das conferencias de México e Copenhague se limitan a avanzar o principio de representación equitativa das mulleres na toma de decisións, as Estratexias de Nairobi –alén de subliñar a necesidade deste tipo de representación– demandan tamén que as mulleres “desempeñen unha función central na formulación de políticas e a adopción de decisións, como intelectual e planificadora, como axente do desenvolvemento e beneficiaria deste”. Esta demanda acompáñase dun compromiso: a obriga dos Estados subscritores do documento, así como das Nacións Unidas, de tomaren en conta a citada función nas súas políticas<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Ata 1975, xunto a Indira Gandhi (1960/1970) e Sirimavo Bandaranaike (1970/1977), alcanzaran a condición de ministras de economía: Vavara Nikoleavna Iakovleva (URSS, 1929/1936), Polina Semenovna Zemczuzina (URSS, 1930/1940), Rozaliia Samoilovna Zemiliachka (URSS, 1939/1943), Karin kock Lindberg (Suecia, 1947/1949) e Marxit Eskman (Finlandia (1971/1972).

<sup>27</sup> Organización das Nacións Unidas, *op. cit.*, parágrafo 15.

Defínese, así, unha nova interpretación do papel da muller na sociedade, concretándose, ao noso xuízo, dous pasos transcendentais no ámbito obxecto deste traballo. Por un lado, o recoñecemento da muller como suxeito –e non mero obxecto– do proceso de toma de decisións e, polo outro, a ruptura coa idea de que a súa participación na xestión dos asuntos humanos e, xa que logo, na adopción desas decisións, é unicamente un dereito lexítimo e unha simple cuestión numérica, entendéndose tamén –e fundamentalmente– como unha necesidade social e política que terá que incorporarse a todas as institucións sociais. En tal sentido cobra especial significado o parágrafo 16 das Estratexias de Nairobi, en que –superándose os xa referidos documentos emanados das conferencias de México e Copenhague– se incide na importancia de incorporar a *perspectiva das mulleres* ás metas da década. Con miras ao enriquecemento e ao progreso da humanidade, como se sinala no citado parágrafo, “conviría introducir e difundir na estrutura social o concepto que a muller ten da igualdade, as súas preferencias ante as distintas estratexias de desenvolvemento e o seu enfoque da paz segundo as súas propias aspiracións, intereses e condicións”<sup>28</sup>.

No momento de aprobación das Estratexias de Nairobi, a participación da muller no poder público experimentara unha notable mellora en relación co comezo da década. En tal sentido, trece mulleres adquiriran a condición de presidentas ou primeiras ministras dos seus países, sendo nove as que ocuparan o cargo de ministras de asuntos exteriores. A diferenza, non obstante, deste significativo crecemento do número de ministras de asuntos exteriores, só tres mulleres –Sirimavo Bandaranaike, Indira Ghandi e Dame Eugenia Charles– encabezaban os ministerios de defensa de Sri Lanka, India e Dominica, respectivamente (Táboa 7). Así mesmo, durante o período considerado –e por primeira vez na súa historia parlamentaria– prodúcese a elección dunha muller como presidenta dalgunha das cámaras de Suíza (1977), Bolivia (1979), Italia (1979), Dominica (1980), San Tomé e Príncipe (1980), San Marino (1981), Irlanda (1982), Belize (1984) e Xamaica (1984), corpos colexisladores que, en termos globais, coñeceron tamén un lixeiro incremento do número de deputadas (dun 10,9% a un 12,0%) e senadoras (dun 10,5% a un 12,7%) entre 1975 e 1985.

---

28 *Ibidem*, parágrafo 16.

**TÁBOA 7. MULLERES PRESIDENTAS, PRIMEIRAS MINISTRAS, MINISTRAS DE ASUNTOS EXTERIORES E DE DEFENSA, 1975/1985**

<b>PRESIDENTA</b>	<p>Lidia Gueiler Tejada Vigdís Finnbogadóttir Soong Ching-Ling</p> <p>Agatha Barbara</p>	<p>Bolivia, 1979/1980 Islandia, 1980/1996 Presidenta honoraria da República Popular Chinesa, 1981 Malta, 1982/1987</p>
<b>PRIMEIRA MINISTRA</b>	<p>Sirimavo Bandaranaike Elisabeth Domitien</p> <p>Margaret Thatcher</p> <p>Maria da Lourdes Pintasilgo Indira Gandhi Dame Eugenia Charles Gro Harlem Brundtland Milka Planinc Maria Liberia-Peters</p>	<p>Sri Lanka, 1970/1977 República Centrafricana, 1975/1976 Reino Unido, 1979/1990 Portugal, 1979/1980 India, 1980/1987 Dominica, 1980/1995 Noruega, 1981 Iugoslavia, 1982/1986 Antillas Holandesas, 1984/1986</p>
<b>MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES</b>	<p>Indira Gandhi Nguên Thin-Binh Elizabeth Rukidi Nyabongo of Tooro Karin Söder Maria do Nascimento Graça Amorin Flora MacDonald Gloria Amon Nikoi Colette Flesh</p> <p>Gaositwe Kogakwa Tibe Chiepe</p>	<p>India, 1984 Vietnam, 1969/1976</p> <p>Uganda, 1974 Suecia, 1976/1978 San Tomé e Príncipe, 1978/1985 Canadá, 1979/1980 Ghana, 1979 Luxemburgo, 1980/1984 Botswana, 1984/1994</p>
<b>MINISTRA DE DEFENSA</b>	<p>Sirimavo Bandaranaike Indira Gandhi Dame Eugenia Charles</p>	<p>Sri Lanka, 1970/1977 India, 1975/1977 Dominica, 1985/1990</p>

## 5. A Conferencia Mundial de Pequín: da muller ao xénero

A IV Conferencia Mundial das Nacións Unidas sobre a Muller, celebrada –como é ben sabido– en Pequín, é convocada co obxecto de renovar os compromisos e as metas establecidos nas Estratexias de Nairobi dez anos despois da súa aprobación. Dous son, ao noso xuízo, os factores fundamentais que determinan a citada convocatoria. Por un lado, a constatación dunha abraiante persistencia da discriminación contra a muller no mundo enteiro e, polo outro, un incremento, tamén global, de violacións dos seus dereitos humanos<sup>29</sup>. A conferencia aproba por unanimidade a *Declaración e a Plataforma de Acción de Pequín*, na cal se establecen un conxunto de mecanismos institucionais e financeiros con que dar resposta a doce áreas de especial preocupación: *muller e pobreza, educación e capacitación da muller, muller e saúde, violencia contra a muller, muller e conflitos armados, muller e economía, mecanismos institucionais para o adiamento da muller, dereitos humanos da muller, muller e medios de comunicación, muller e medio ambiente, nenas e participación da muller no poder e a toma de decisións*.

En relación con esta última área, dúas décadas despois da celebración da I Conferencia Mundial das Nacións Unidas sobre a Muller, a imaxe estatística da súa participación nos niveis máis altos da toma de decisións continúa a ser desoladora. En 1995, só o 10% dos membros do poder legislativo son mulleres, aínda que este é o ano en que Etiopía (Weizero Almaz Meko), Letonia (Siema Ilga Kretuse) e Perú (Martha Chavez Cosso de Ocampo) elixen –por primeira vez na súa historia política– unha muller como presidenta dunha das súas cámaras. Nestas últimas, o número de deputadas descendera un 0,4% desde 1985, mentres que o de senadoras o fixera un 3,3%. Tres mulleres, por outro lado, exercen entón o cargo de presidentas dos seus respectivos países (concretamente, Vigdís Finnbogadóttir, Mary Robinson e Violeta Chamorro) e sete gozan da condición de primeiras ministras: Dame M. Eugenia Charles, Gro Harlem Brundtland, Benazir Bhutto, Begum Khaleda Zia, Tansu Söller, Reneta Ivanova Indzhova e Claudette Werleigh. Así mesmo, cómpre salientar que entre 1987 e 1996 se duplica o número de ministras no mundo, pasando dun 3,4% a un 6,8%. Con referencia ás carteiras onde a muller é menos visible, 1995 é un ano en que exercen como ministras de asuntos exteriores once mulleres, mentres cinco ocupan o cargo de ministras de defensa e dezasete o de ministras relacionadas coa área económica<sup>30</sup> (Táboa 8).

29 Alén da renovación destes compromisos e metas, a Conferencia de Pequín consolida as obrigas adquiridas durante a Década para as Mulleres e nalgunhas das conferencias mundiais celebradas nos anos 90. Así, por exemplo, reafirma a ampliación do concepto de dereitos humanos materializada na Conferencia Mundial de Dereitos Humanos celebrada en Viena en 1993 e a definición dos dereitos relativos á reprodución –abarcando o dereito da muller a ser nai ou non– establecida na Conferencia Internacional sobre a Poboación e o Desenvolvemento, que se celebrou no Cairo en 1994. Véxase, en tal sentido: *Declaración e Programa de Acción de Viena*. UN.Doc. A/CONF.157/23, de 25 de xullo de 1993; *Programa de Acción da Conferencia Internacional sobre a Poboación e o Desenvolvemento*, UN.Doc. A/CONF.171/13, de 18 de outubro de 1994. Véxase tamén: *Declaración de Copenhague sobre Desenvolvemento Social e Programa de Acción do Cumio Mundial sobre Desenvolvemento Social*. UN.Doc. A/CONF.166/9, de 19 de abril de 1995.

30 En 1995 ocupaban esta carteira: Dame M. Eugenia Charles (Dominica, 1980/1995), Benazir Bhutto (Paquistán, 1993/1996), Sandra Sumang Pierantozzi (Palau, 1989/1996), Yun Gi-Jong (Corea do Norte, 1980/1998), Danielle Jorre de St. Jorre (Seicheles, 1990/1997), Amina Salim Ali (Tanzania, 1990/1996), Amalie Warde (Liberia, 1991/1995), Marianne Bruus Lelvede (Dinamarca, 1993/2001), Onur Boman (Chipre, 1993/1995), Hristina Vucheva (Bulgaria, 1994/1995), Ana Ordóñez de Molina (Guatemala, 1994/1996), Susagna Arasanz Serra (Andorra, 1994/2000), Ana Luisa Armijos (Ecuador, 1995/1996), Indra Salmite (Letonia, 1995), Liina Tõnnison (Estonia), Alina Mangodjo (Chad) e Chandrika Bandaranaike Kumaratunga (Sri Lanka, 1994/2001).

**TÁBOA 8. MULLERES PRESIDENTAS, PRIMEIRAS MINISTRAS, MINISTRAS DE ASUNTOS EXTERIORES E DE DEFENSA, 1995**

<b>PRESIDENTA</b>	Vigdís Finnbogadóttir, Islandia, 1980/1996 Violeta Chamorro, Nicaragua, 1990/1997 Mary Robinson, Irlanda, 1990/1997
<b>PRIMEIRA MINISTRA</b>	Dame M. Eugenia Charles, Dominica, 1980/1995 Gro Harlem Brundtland, Noruega, 1990/1996 Benazir Bhutto, Paquistán, 1993/1996 Begum Khaleda Zia, Bangladesh, 1991/1996 Tansu Ciller, Turquía, 1993/1996 Reneta Ivanova Indzhova, Bulgaria, 1994/1995 Claudette Werleigh, Haití, 1995/1996
<b>MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES</b>	Danielle Jorre de St. Jorre, Seicheles, 1990/1997 Claudette Werleigh, Haití, 1993/1995 Andrea Willi, Liechtenstein, 1993/2001 Roza Isakovna Otunbaeva, Kirguizistán, 1994/1996 Lena Hjelm, Suecia, 1994/1998 Kadiatou Sow, Malí, 1994/1995 Dorothy Musuleng-Cooper, Liberia, 1994/1995 Marithza Ruiz Sánchez de Vielman, Guatemala, 1994/1995 Janet Bostwick, Bahamas, 1995/2002 Tarja Jalonon, Finlandia, 1995/2000 Susanna Agnelli, Italia, 1995/1996
<b>MINISTRA DE DEFENSA</b>	Violeta Barrios de Chamorro, Nicaragua, 1990/1997 Elisabeth Rehn, Finlandia, 1990/1995 Begum Khaleda Zia, Bangladesh, 1991/1996 Chandrika Bandaranaike Kumaratunga, Sri Lanka, 1994/2001 Anneli Karijina Taina, Finlandia, 1995/1999

Ante esta realidade, e reiterando en certa medida a filosofía subxacente no documento final da conferencia de Nairobi, a Plataforma de Pequín afirma que “a participación igualitaria das mulleres na toma de decisións non é só unha exigencia básica de xustiza e democracia, senón que pode considerarse unha condición necesaria para que os intereses das mulleres se teñan en conta”, apostilando, ademais, que “sen a participación activa das mulleres e a incorporación dos seus puntos de vista a todos os niveis do proceso de toma de decisións, non se poderán conseguir os obxectivos de igualdade, desenvolvemento e paz”<sup>31</sup>.

31 *Declaración e Plataforma de Acción de Pequín*. UN.Doc. A/CONF.177/20, de 15 de setembro de 1995, parágrafo 181.



Facíase preciso, por tanto, arbitrar os mecanismos e os medios que non só lle permitisen á muller participar nese proceso de toma de decisións en pé de igualdade co home, senón que posibilitasen tamén a expresión das súas prioridades e valores, así como o fortalecemento do seu papel na sociedade. Con esta meta, a Plataforma de Acción de Pequín –indo aquí alén dos obxectivos estratéxicos establecidos en Nairobi– avoga por que os seus signatarios integren unha *perspectiva de xénero* en todas as súas institucións, políticas e procesos de planificación e adopción de decisións, asignando recursos específicos para iso<sup>32</sup>.

A aprobación deste documento implica un novo xiro, tamén de especial transcendencia, no labor das Nacións Unidas a favor das mulleres, ao dirixirse cara a unha reestruturación das institucións e a adopción de decisións no conxunto da sociedade internacional. En tal sentido, apoiando a Plataforma de Acción de Pequín, a Asemblea Xeral exhorta os estados, as organizacións do sistema das Nacións Unidas e outras organizacións internacionais, así como as organizacións non-gobernamentais e o sector privado, a que adopten medidas para aplicar as súas recomendacións<sup>33</sup>. Con relación ao tema que nos ocupa, estas recomendacións xiran en torno a dous obxectivos estratéxicos. Por un lado, asegurar a igualdade de acceso e a plena participación da muller nas estruturas de poder e na toma de decisións e, polo outro, incrementar as posibilidades desa plena participación e, en particular, a súa incorporación nos niveis directivos.

Entre as recomendacións propostas para a consecución do primeiro deses fins, ínstase os gobernos a “comprometerse a establecer como obxectivo o equilibrio entre mulleres e homes nos órganos e comités gobernamentais, así como na Administración pública e na xudicatura...” e a “adoptar medidas, incluso nos sistemas electorais, cando proceda, que alenten os partidos políticos a incorporar mulleres nos postos públicos electivos e non-electivos na mesma proporción e nas mesmas categorías que os homes”<sup>34</sup>. Así mesmo, os gobernos deberán procurar o equilibrio entre ambos os sexos nas listas das candidaturas nacionais propostas para a elección ou nomeamento dos postos dos órganos, organismos especializados e outras organizacións autónomas do sistema das Nacións Unidas, especialmente para os de categoría superior, do mesmo modo que a organización deberá desenvolver mecanismos que favorezan a candidatura de mulleres nos nomeamentos a eses postos superiores<sup>35</sup>. A consecución, en último termo, do segundo dos obxectivos estratéxicos sinalados conduce a Plataforma de Acción a recomendar que se proporcione “formación en liderado e autoestima para as mulleres e as nenas” e, entre outras cuestións, que se desenvolvan mecanismos e se proporcione formación para que as mulleres participen nos procesos electorais, as actividades políticas e outros ámbitos de dirección<sup>36</sup>.

32 *Ibidem*, parágrafo 38. Deste modo, Nacións Unidas incorpora o xénero ao seu discurso, un concepto que nos aproxima á construción social da identidade sexual. Isto implica, por un lado, aceptar que as diferenzas entre homes e mulleres non son naturais ou determinadas polos seus trazos biolóxicos, senón froito do proceso de socialización e, polo outro, que o que significa ser home e muller varía en función do tempo e o lugar. Con esta incorporación, a atención de Nacións Unidas deixa de centrarse unicamente na muller, para facelo nela e no home, así como nas relacións entre ambos. Sobre o concepto de xénero, véxanse os nosos traballos citados máis arriba.

33 Tras a celebración da Conferencia de Pequín, o sistema de Nacións Unidas reconfirma o seu compromiso coa implementación da Plataforma de Acción. En tal sentido, véxase: *Mainstreaming the Gender Perspectives into all Policies and Programmes in the United Nations System*. UN.Doc. A/53/376, de 14 de setembro de 1998.

34 *Declaración e Plataforma de Acción de Pequín*, op. cit., parágrafo 190.

35 *Ibidem*, parágrafos 190 e 193.

36 *Ibidem*, parágrafo 195.

## 6. A modo de conclusión

A necesidade de incrementar a participación da muller nas estruturas de poder e na toma de decisións, como poñen de manifesto as páxinas que preceden, forma parte da axenda das Nacións Unidas desde a súa institucionalización e está presente en todas e cada unha das actuacións desenvolvidas pola organización a favor da muller. Unhas actuacións que, como vimos tamén, parten do recoñecemento do dereito da muller ao sufraxio activo e pasivo para centrarse nos últimos anos no logro do seu empoderamento, tal como se establece na Plataforma de Acción de Pequín. Este empoderamento, como afirman Peterson e Runyan, incorpora ao discurso feminista un novo concepto de poder, o “poder para” ou o “poder de capacitación”, unha alternativa á interpretación clásica, na cal o poder é definido como a habilidade de que alguén consiga que outro faga algo que, doutro xeito, non lograría e que aquel discurso define como un atributo masculino<sup>37</sup>. Trátase, por tanto, de *empoderar* a muller, de capacitala, para que participe no seu progreso e controle o seu futuro.

Desde esa nova proposta, a exigencia dunha maior representación da muller no poder político deixa de ter como obxectivo a consecución desa “igualdade numérica” a que fixemos referencia máis arriba, entendéndose como o requisito imprescindible para incorporar os seus intereses, as súas necesidades e os seus valores no proceso de toma de decisións. En tal sentido, o camiño por percorrer, como se evidencia no tempo transcorrido desde a celebración da conferencia de Pequín, é longo e fragoso, e require –como se afirma na Plataforma– do “empeño decidido dos gobernos, as organización internacionais e as institucións a todos os niveis” e “o establecemento ou o fortalecemento de mecanismos a todos os niveis para o proceso de rendición de conta ás mulleres do mundo”<sup>38</sup>.

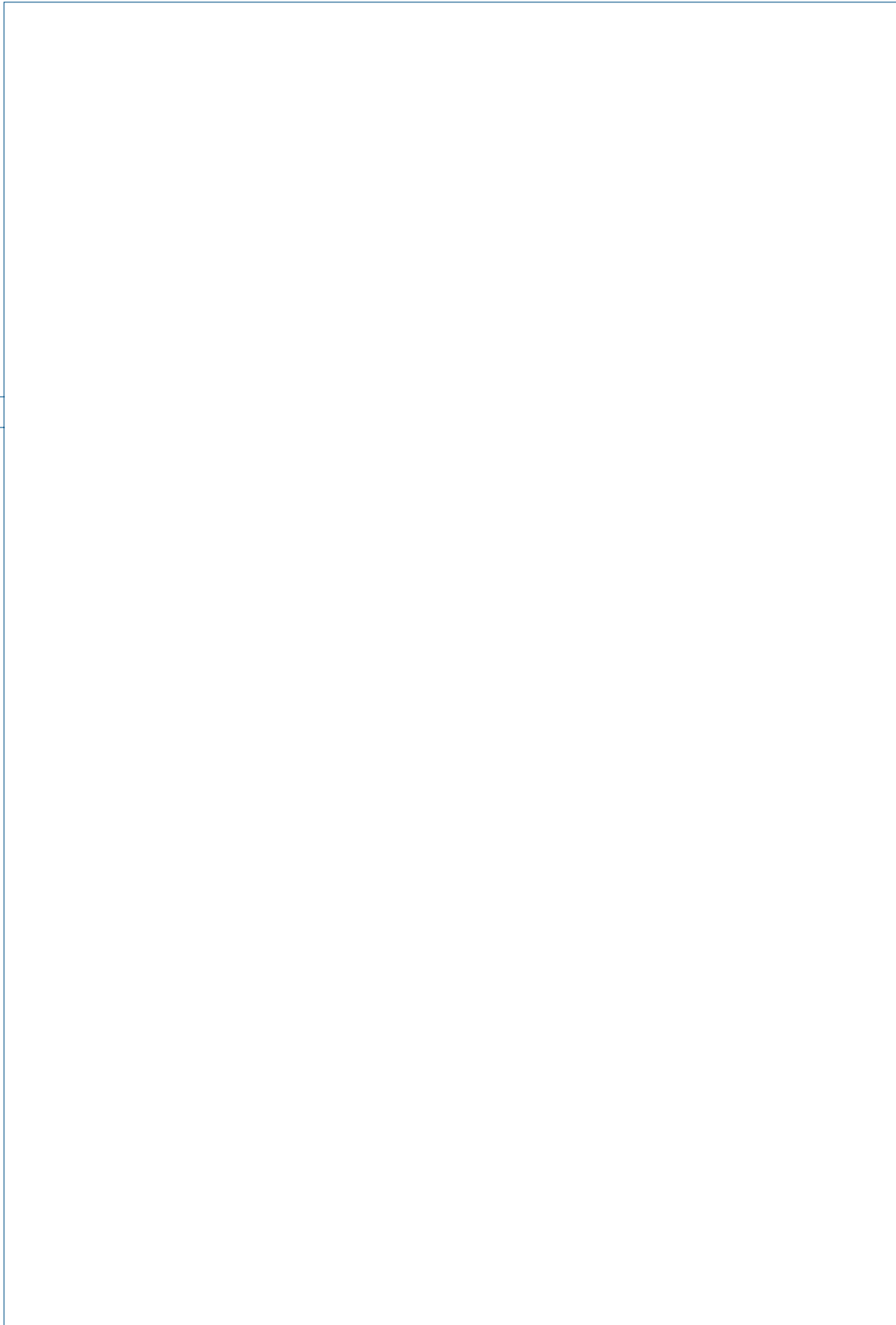
---

37 Peterson, V. S.; Runyan, A. S. 1999. *Global Gender Issues*. Boulder: Westview Press, p. 99.

38 *Mainstreaming the Gender... op. cit.*, parágrafo 5.

## II PARTE:

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES



# É A UNIÓN EUROPEA IMPORTANTE PARA AS MUŁLERES? A REFORMA DA LEXISLACIÓN LABORAL NA ESPAÑA POST-AUTORITARIA (1975-2001)<sup>1</sup>

Celia Valiente Fernández

---

<sup>1</sup> Este artigo constitúe o primeiro resultado da miña participación nun proxecto de investigación titulado “National Publics, Gender Equality, and Governance in the European Union”, dirixido por Ulrike Liebert (Universidade de Bremen, Alemaña) e patrocinado pola German Science Foundation. Desexaría agradecerlles a Ana Marta Guillén, Ulrike Liebert e José Ignacio Torreblanca os seus valiosos comentarios a versións anteriores deste traballo (Valiente 2003).



A literatura feminista en ciencias sociais propón que a Unión Europea (UE)<sup>2</sup> afectalles de modo crecente ás cidadás dos seus Estados membros. Por exemplo, as provisións dos tratados e as directivas obrigaron algúns gobernos a modificar a súa lexislación nacional de acordo co principio de equidade entre os homes e as mulleres no mercado de traballo. Desde 1975 España reformou o seu ordenamento xurídico en materia laboral, co fin de facer os traballadores de ambos os xéneros iguais ante a lei.<sup>3</sup> Malia isto, certa evidencia dispoñible suxire que este proceso de revisión da lexislación española non pode interpretarse como o resultado da imposición conflitiva dos mandatos europeos sobre actores políticos nacionais relutantes á aprobación de tal reforma. Por exemplo, a transformación da lei laboral en España suscitou escaso debate parlamentario; nos poucos casos en que tivo lugar, as referencias á UE resultaron exiguas. A inclusión do contido das directivas europeas sobre igualdade de xénero na lexislación española non produciu litigación no ámbito da UE. A transformación relativamente satisfactoria do dereito do traballo e da Seguridade Social en España polo que respecta á equiparación dos xéneros pode ser explicada por dúas razóns: o proceso de democratización e, en menor medida, unha opinión pública e unha elite política fundamentalmente pro-europeas. En moitos casos, os decisores políticos do Estado central modificaron o corpus laboral (e o ordenamento xurídico en xeral) porque conceptualizaban a igualdade dos homes e as mulleres ante a lei como unha característica dos países economicamente desenvolvidos e politicamente democráticos aos cales España intentaba emular, e non por mandato da UE.<sup>4</sup> Nos poucos casos en que a elite gobernamental reformou o ordenamento xurídico seguindo os ditados europeos operou nun escenario favorable a tal cambio, dado que unha parte importante da opinión pública e da clase política se mostraba pro-europea.

Este artigo está organizado en tres seccións. Na primeira reviso sucintamente a literatura feminista internacional acerca da UE, o xénero e o cambio legal, ademais da investigación (feminista e non-feminista) que trata sobre o impacto de Europa no proceso da toma de decisións políticas en España. Na segunda examino a reforma da lexislación laboral española efectuada entre 1975 e 2001 de acordo co principio de igualdade das mulleres e os homes, tal como era definido polas nove directivas europeas sobre a materia ata entón aprobadas. Tamén analizo os debates parlamentarios, a litigación no ámbito da UE e a atención prestada polos medios de comunicación ao proceso de transformación legal que estudo. Na terceira propoño dúas razóns que explican a modificación, en boa medida exitosa, do ordenamento laboral español.

## 1. Revisión da literatura: a UE, as mulleres, o cambio legal e España

A literatura feminista internacional ten argumentado que a UE constitúe un ámbito de crecente importancia para a toma de decisións políticas en materia de xénero. Malia isto, estes investigadores propoñen que, cando menos por dúas razóns, resulta imposible darlle unha resposta precisa á cuestión acerca de se a UE é beneficiosa ou prexudicial para a poboación feminina no seu conxunto. Dun lado, esta institución supranacional pode ter diferentes efectos en distintos grupos de mulleres. Doutro, algunhas políticas europeas puxéronse en marcha hai relativamente pouco tempo, polo que é aínda pronto para valorar todas as súas consecuencias (Borchorst, 1994: 39-40, 44; Hoskyns, 1996b: 22).

2 A Unión Europea denominábase doutras formas no pasado (Comunidade Económica Europea e Comunidade Europea). Co propósito de simplificar a terminoloxía, neste artigo utilizo só a expresión “Unión Europea”.

3 A literatura de ciencias sociais fala de “xéneros” en vez de “sexos” ao denominar os homes e/ou as mulleres no seu conxunto, por entender que a palabra “sexos” fai referencia principalmente ás diferenzas físicas entre uns e outras, mentres que o vocábulo “xéneros” alude sobre todo ás diferenzas de orixe social, educativa, cultural e económica que entre ambos existen e que, segundo esa literatura, son as fundamentais (e non as de orixe biolóxica).

4 Segundo o artigo 149.1 da Constitución española, o Estado central posúe competencia exclusiva sobre a “lexislación laboral, sen prexuízo da súa execución polos órganos das comunidades autónomas”. Por iso, neste artigo analizo a actuación do Estado central e non a doutros niveis territoriais de goberno.

En xeral, unha parte da literatura feminista internacional avaliou positivamente a UE. Principalmente por medio das disposicións dos tratados e as directivas, esta institución supranacional elaborou estipulacións de igualdade salarial e de tratamento das mulleres e os homes no emprego; algunhas destas son máis avanzadas que a lexislación nacional dalgúns Estados membros. Estes tiveron que modificar os seus ordenamentos xurídicos para adaptalos ao principio de equiparación dos xéneros, xa que os tratados e as directivas son de obrigado cumprimento. É máis, os cidadáns poden apelar directamente ás directivas e aos tratados para faceren valer os seus dereitos. Por tanto, as provisións de igualdade de xénero constitúen ferramentas legais coas cales as mulleres poden combater a discriminación laboral de modo efectivo (Cichowski, 1998; Ellina, 2000; Mazey, 1998: 130, 132; Walby, 1999: 123).

Desde os anos noventa a UE promoveu, ademais, o establecemento de accións positivas e a inclusión da perspectiva de xénero no proceso de toma de decisións políticas de ámbito europeo, o que se denomina *mainstreaming* (Pollack e Hafner-Burton, 2000: 432). Na última década as institucións europeas actuaron de forma particularmente activa en canto á equidade dos xéneros, en parte debido á emerxencia dunha nova fisura na opinión pública dalgúns países, coa aparición de sectores euroescépticos formados por mulleres novas, cun elevado nivel educativo e que participan no mercado de traballo (Liebert, 1999: 231). O ámbito europeo conforma un ámbito político alternativo para a mobilización feminista, en ocasións máis favorable a este tipo de demandas que as institucións nacionais dalgúns Estados membros (Ellina, 2000; Mazey, 1998: 132, 138, 148; Meehan e Collins, 1996: 233-234). A UE puido responder a certas demandas das mulleres porque previamente promovera a formación dunha rede de organismos de igualdade de oportunidades e de organizacións de mulleres que forman unha “comunidade política” (*policy community*) na área da equiparación dos individuos de ambos os sexos. Esta densa retícula mantén o asunto da equidade entre os homes e as mulleres na axenda política<sup>5</sup> europea e presiona as institucións supranacionais para que traballen intensamente nesta materia (Mazey, 1998: 142).

A literatura feminista internacional tamén nos alerta acerca das limitacións, e incluso os efectos negativos, das iniciativas europeas en materia de igualdade de oportunidades entre os xéneros. É certo que a UE estableceu algúns dereitos legais que poden contribuír a erosionar a posición subordinada das mulleres no mercado de traballo, pero tamén que isto sucedeu só despois dunha mobilización feminista incansable e dilatada no tempo en contra da discriminación (Hoskyns, 1996b: 15-17; Mazey, 1998: 130; Pollack e Hafner-Burton, 2000: 432). A importancia da comunidade política (*policy community*) en materia de equidade de xénero é notablemente modesta en comparación coas forxadas en torno a outros asuntos, como por exemplo, a regulación das economías dos Estados membros (Borchorst, 1994: 39; Mazey, 1998: 143). A intervención da UE a prol da igualdade de oportunidades e tratamento restrínxese aos aspectos laborais, polo que outras dimensións da desigualdade entre as mulleres e os homes permanecen inalteradas pola política europea (Hoskyns, 1996b: 14; Mazey, 1998: 133; pero véxase Elman, 1996, para outro punto de vista). As directivas sobre igualdade salarial e de trato conteñen unha definición bastante estreita da equidade, ao entenderen esta como a ausencia de discriminación, na vez dunha conceptualización máis ampla que implicaría a redistribución de recursos en favor dun grupo historicamente desfavorecido como é o das mulleres (Mazey, 1998: 140-141).

<sup>5</sup> A axenda política é, segundo John Kingdom (1984: 3), “a lista de asuntos ou problemas aos cales os políticos (...) lles prestan atención nun momento dado”. Neste artigo a tradución de textos do inglés ao castelán foi realizada por Celia Valiente Fernández.



Doutro lado, todas as políticas europeas, e non só as relativas á igualdade de oportunidades, se caracterizan por un considerable déficit de execución, aínda que este poida resultar especialmente acusado en materia de xénero (Mazey, 1998: 133). A efectividade das medidas europeas de equiparación de mulleres e homes vese limitada por factores endóxenos á UE, como as consecuencias para os Estados membros da unión monetaria e económica (Mazey, 1998: 147), así como por forzas exóxeñas, tales como a globalización e o incremento da competición internacional (Mazey, 1998: 134). En xeral, a política europea de igualdade de oportunidades non recoñece a diversidade que existe entre as mulleres. Así, probablemente beneficie só algunhas delas (as que contan con educación formal e poden competir cos homes no mercado de traballo). As actuacións da UE posiblemente incrementen daquela a distancia entre distintos sectores da poboación feminina e mesmo desincentiven que as cidadás europeas creen lazos de solidariedade entre elas (Borchorst, 1994: 40, 44; Gardiner, 1999: 50; Hoskyns, 1996b: 15, 19-21). Dado que na UE “existe un déficit democrático en beneficio dunha elite burocrática fundamentalmente masculina” (Borchorst, 1994: 42), ás mulleres resúltalles moi difícil representar os seus intereses na area europea.

En suma, a literatura feminista internacional veu recoñecendo a importancia crecente da UE como promotora da igualdade salarial e de tratamento das mulleres e os homes no mercado de traballo. Aínda que algúns (ou moitos) autores feministas inclúen nos seus traballos críticas á organización supranacional, a maioría deles afirma que as provisións do tratado e as directivas puxeron en marcha un proceso de revisión da lexislación laboral nalgúns países membros que produciu un ordenamento xurídico máis igualitario. As mulleres poden entón utilizar as leis nacionais e europeas para loitar contra a discriminación laboral que padecen.

Unha imaxe diferente emerxe cando se analiza a literatura de ciencias sociais feminista e non-feminista acerca da influencia da UE no proceso de toma de decisións políticas en España. A literatura feminista sobre o noso país estudou en termos moi xerais o impacto europeo sobre as políticas públicas de igualdade de xénero e prestoulle moita menos atención ao proceso máis concreto de transformación da lexislación española de acordo coas disposicións europeas. Aínda non se realizou unha valoración en profundidade do efecto da UE sobre a actuación do Goberno español en materia de equidade de xénero. Algúns estudos que analizan medidas de igualdade en todas as áreas de política pública (Martínez, 1997) ou circunscritas ao ámbito laboral (Valiente, 1997) non mencionan a influencia exercida pola UE nas iniciativas do Estado central. Outros traballos propoñen que o principal efecto da devandita institución supranacional se reflicte nos plans de igualdade,<sup>6</sup> os cales se inspiran nos Programas europeos de acción para a igualdade de oportunidades das mulleres (Arranz, 2000: 41; Gil 1996: 186-191; González e Almarcha, 1993: 147-149; Sensat e Varela, 1998: 346-347; Threlfall, 1996: 126).<sup>7</sup> Só coñezo un estudo que compara a lexislación europea coa española referente a algunhas dimensións da equidade no emprego. Tras analizar a equiparación salarial, os permisos maternais e parentais e a inversión da carga da proba,<sup>8</sup> Threlfall (1997: 21-22) concluíu que “non existía por parte de España un déficit nesta área, excepción feita da efectividade da aplicación da lei.

6 Un plan de igualdade é un instrumento de política pública que consiste nun conxunto de medidas cuxo obxectivo é a consecución de maiores cotas de equiparación entre os homes e as mulleres. Estas medidas son postas en práctica polos distintos ministerios nun período determinado. Elaboráronse catro plans de igualdade no Estado central (Instituto da Muller, 1988; 1993; 1997; 2003) para ser aplicados en 1988-1990, 1993-1995, 1997-2000 e 2003-2006.

7 A Comisión Europea puxo en marcha os Programas de Acción para a Igualdade de Oportunidades das Mulleres, os cales propoñen iniciativas políticas, incentivan a investigación en materia de xénero e promoven a formación de redes de organizacións de mulleres e de expertos (Hoskyns, 1996a: 142).

8 Segundo o principio de inversión da carga da proba, en certos casos de discriminación é o presunto discriminador quen debe demostrar que non discriminou a vítima por razón de sexo, en vez de que a vítima acredite que foi discriminada por ese motivo.

España reformou a súa lexislación en materia de igualdade de xénero durante a transición e o período constitucional, e preparouse para asumir esta parte do acervo comunitario durante o longo período de espera para o seu ingreso [na UE]". Na actualidade, a lexislación española no que respecta ás mulleres e ao mercado de traballo é, para algunhas cuestións, máis avanzada que as disposicións europeas. Isto non obstante, cómpre aclarar que nin o estudo de Threlfall nin outros afirman que os requisitos da UE constituísen a principal razón que explica a revisión legal en España.

A proposición de que nos imperativos europeos pode non residir a causa explicativa fundamental do cambio lexislativo español concorda con algúns achados da investigación non feminista sobre a influencia da UE no proceso de toma de decisións políticas no noso país. Estes estudos documentan que, en xeral e con algunhas excepcións, España traspuxo de maneira adecuada a lexislación europea. A pesar do cal, o impacto da UE sobre o contido das políticas españolas varía notablemente en distintas áreas de política pública, e algunhas delas foron afectadas polos mandatos europeos só de forma moi marxinal (Almarcha, 1993; Closa 2001; Mendrinou, 1996; Subirats e Gomà, 1998: 392). A influencia europea na configuración institucional do Estado español e os principais actores que participan no proceso político resultou moito máis modesta que a exercida sobre o contido das actuacións gobernamentais (Closa, 1996: 137; Closa, 2001). Non obstante, outras análises concluíron que o impacto da UE sobre as institucións españolas non foi desdeñable (Börzel, 1999).

Se se comparan os achados das literaturas revisadas sinteticamente ata agora emerxe un paradoxo. A literatura feminista internacional propón que os imperativos legais da UE obrigaron algúns Estados membros a modificaren a súa lexislación nacional adecuándoa ao principio da igualdade de oportunidades entre as mulleres e os homes no mercado de traballo. Por iso, numerosos autores feministas (algúns deles considerablemente críticos coa UE) teñen afirmado que Europa exerce unha influencia cada vez máis destacada na vida das mulleres que habitan nos seus Estados membros. Por contraste, a investigación feminista e non feminista sobre o impacto da UE no proceso de toma de decisións políticas en España parece indicar que esta institución supranacional non constituíu o principal factor impulsor da reforma lexislativa en España referida á equiparación legal dos xéneros en materia laboral. Infravalorou sistematicamente a literatura sobre España a importancia da UE como motor do cambio legal de ámbito nacional? De ser negativa a resposta a esta pregunta, cabería formular outra: como podemos explicar que a lexislación laboral española adquirise un marcado carácter igualitario, sendo España (en 2001) un dos países membros da UE menos desenvolvidos economicamente e onde a democracia se consolidou máis tarde? Para resolver estes interrogantes, a continuación examino a inclusión na lexislación española do contido das directivas europeas en materia de igualdade entre os homes e mulleres no ámbito laboral entre 1975 e 2001.

## AS DIRECTIVAS EUROPEAS SOBRE IGUALDADE DE XÉNERO E A LEXISLACIÓN ESPAÑOLA

### *A adecuación da lexislación española á igualdade de xénero*

Nesta epígrafe analizo a lexislación española en materia de igualdade de oportunidades no emprego en relación coas normas europeas entre 1975 e 2001. Escollín como obxecto de estudo as nove directivas sobre a equidade de xénero daquela vixentes, e non outras iniciativas da UE, porque, como xa mencionei, as directivas son de obrigado cumprimento, e os Estados membros deben adecuar o seu corpus xurídico ao contido destas. As directivas constitúen, pois, un dos instrumentos principais con que conta a UE para pór en marcha o cambio legal.

Argumento que, en termos xerais, España foi no período analizado un país membro considerablemente activo respecto á inclusión do contido das nove directivas sobre a equiparación de homes e mulleres na lexislación nacional, como pode verse na táboa 1, e isto por tres razóns. En primeiro lugar, en canto á forma de modificar o ordenamento xurídico español de acordo coa igualdade de xénero; utilizáronse para isto disposicións de alto rango (a Constitución e as leis). A Constitución inclúe un bo número de estipulacións nesta materia; ademais, a maior parte das disposicións xurídicas examinadas neste artigo son leis.<sup>9</sup> En segundo lugar, polo que atinxe á data de aprobación da lexislación nacional (en comparación coa das directivas europeas), a táboa 1 tamén mostra que España xa adaptara o seu ordenamento legal a boa parte dos requisitos da UE en materia de igualdade de xénero antes do seu ingreso en 1986. Despois, España continuou incorporando o contido das regulacións europeas á lexislación nacional diligentemente. É máis, nalgúns casos a lexislación española incluíu disposicións igualitarias antes de que o fixesen as directivas europeas. Por exemplo, a inversión da carga da proba estableceuse no noso país en 1989-1990 e na UE en 1997 (Directiva 97/80/EC). En terceiro lugar, cómpre mencionar que as directivas europeas estipulan requisitos mínimos que os países deben asegurar, pero que poden tamén mellorar. Por exemplo, a Directiva sobre seguridade social e saúde no traballo 92/85/CEE establece catorce semanas de ausencia do traballo por maternidade, das cales dúas son de baixa obrigatoria. Os países membros poden limitarse a adoptar esta disposición, ou fixar excedencias por maternidade máis longas (como fixo España). Segundo amosa a táboa 1, nun número importante de casos a lexislación española en materia de igualdade de oportunidades supera o nivel mínimo establecido en Europa.

Antes de describir con certo detalle a transposición do contido de cada unha das nove directivas europeas á lexislación española efectuada desde 1975 ata 2001 convén realizar unha precisión. Desde mediados dos anos trinta ata 1975 España estivo gobernada por un réxime autoritario de dereitas que se opuxo activamente á igualdade das mulleres. Nas décadas dos trinta e os corenta os gobernantes franquistas puxeron numerosos atrancos á participación das españolas no mercado de traballo, e estableceron con especial celo barreiras contra o traballo remunerado das casadas. Ao mesmo tempo, continuaron desenvolvendo a lexislación protectora herdada de tempos anteriores, a fin de aplicala ás españolas que permanecían no mercado laboral. Desde finais dos anos cincuenta e principios dos sesenta, as autoridades franquistas comezaron a desmantelar boa parte (pero non a totalidade) das pexas previamente impostas polo réxime contra o emprego feminino remunerado (Valiente, 1997: 83-95). Aínda que algunhas medidas de igualdade foron aprobadas, por tanto, durante o segundo franquismo, este artigo estuda soamente a España postautoritaria. Un dos propósitos deste traballo reside en analizar os debates públicos que emerxeron cando se reformou a lexislación laboral para facela máis igualitaria, do que se ocupa a seguinte epígrafe. Tamén xurdiron certas deliberacións sobre a cuestión no período franquista, pero non son estritamente comparables coas desenvolvidas no período democrático, onde moi diferentes partidos teñen representación no Parlamento.

<sup>9</sup> As disposicións legais de maior rango, tras a Constitución, son as leis orgánicas (relativas ao desenvolvemento dos dereitos fundamentais e das liberdades públicas, as que aproban os estatutos de autonomía e o réxime electoral xeral e as demais previstas na Constitución). As leis ocupan a seguinte posición na xerarquía de normas, tras a Constitución e as leis orgánicas. Os proxectos de lei e as proposicións de lei convértese en leis por maioría simple en ambas as cámaras das Cortes (Newton e Donaghy, 1997: 63-64).

*Directiva sobre a igualdade de retribución 75/117/CEE.*- Como explico a continuación, o principio de igualdade salarial por igual traballo foi recoñecido en España nos anos setenta, isto é, antes da entrada na UE. Emporiso, a máxima da igualdade salarial por traballo de igual valor, tamén comprendida na Directiva 75/117/CEE, só se recoñeceu en 1994<sup>10</sup>. Por tanto, a reforma do ordenamento xurídico español de acordo coa directiva sobre igualdade salarial pode considerarse moderadamente positiva.

O artigo 35.1 da Constitución prohibe explicitamente a discriminación salarial por razón de sexo. As principais disposicións xurídicas no ámbito laboral aprobadas na España postautoritaria tamén conteñen a interdicción de discriminar as mulleres salarialmente (artigo 19.2 da Lei 16/1976, do 8 de abril, de relacións laborais; artigo 28 da Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores). A Constitución non explícita en que consiste a discriminación salarial, pero a lexislación laboral definíaa ata 1994 como o pagamento dun salario distinto a dúas persoas que realizaron o mesmo traballo. Foi só en 1994 (artigo 3 da Lei 11/1994, do 19 de maio, pola que se modifican determinados artigos do Estatuto dos traballadores, e do texto articulado da Lei de procedemento laboral e da Lei sobre infraccións e sancións na orde social), cando se estipulou a igualdade de remuneración como a percepción do mesmo salario por traballos de igual valor.

*Directiva sobre a igualdade de trato 76/207/CEE.*- O principio de igualdade de trato entre homes e mulleres no que se refire ao acceso ao emprego, á formación e á promoción profesionais, e ás condicións de traballo, a que alude esta directiva foi recoñecido após 1975 pola Constitución e as principais disposicións xurídicas laborais antes do acceso de España á UE. Non obstante, segundo a Directiva 76/207/CEE, a igualdade de trato implica ausencia de discriminación directa e indirecta por razón de sexo<sup>11</sup>. O principio de discriminación indirecta aínda non fora incluído en 2001 explicitamente en España polo Dereito do Traballo<sup>12</sup>. Por tanto, a transposición da directiva sobre a igualdade de trato ata aquel momento pode clasificarse como moderadamente positiva.

10 Frecuentemente as mulleres non realizan os mesmos traballos que os homes, polo que nestes casos é imposible aplicar o enfoque tradicional da igualdade de remuneración resumido na máxima histórica de “a traballo igual, salario igual”. Iso conduce ao problema da remuneración das profesións tradicionalmente masculinas (tal como o oficio de condutor de camións) e as desempeñadas maioritariamente por mulleres (por exemplo, a de secretaria). Sabíase que as habilidades necesarias para desenvolver tarefas principalmente femininas (como sería o caso da paciencia) estaban no mercado de traballo sistematicamente peor remuneradas que as destrezas requiridas en profesións predominantemente masculinas (por exemplo, a forza física). Nos países pioneiros no enfoque destas cuestións propuxérase como solución o que se denomina “igualdade de remuneración por traballo de igual valor” (Vallance e Davies, 1986: 93-94). Na práctica, este principio aplícase considerando equivalentes certas tarefas e equiparando as súas remuneracións. A aplicación da igualdade de remuneración por traballos de igual valor talvez poida comprenderse mellor cun exemplo. Nun famoso caso, en Gran Bretaña, foi recoñecido como de igual valor o traballo realizado por unha cociñeira, un pintor, un carpinteiro e un técnico de illamento que traballaban na mesma compañía. Debían ser retribuídos de igual maneira (Lewis, 1992: 118).

11 A discriminación indirecta consiste en “calquera tratamento prexudicial consecuencia da demanda de certos requisitos que poñan en desvantaxe os traballadores dun sexo respecto do outro, sempre que non sexan esenciais para a realización do traballo”. Esta é a definición da lei italiana (artigo 4 da Lei 125/1991, do 10 de abril), pero outros ordenamentos xurídicos inclúen especificacións similares. O que significa na práctica a discriminación indirecta compréndese mellor cun exemplo. En Gran Bretaña, en 1977, unha muller gañou un xuízo contra a Comisión do Servizo Social, ao argumentar que a idade de 28 anos como límite para acceder ao posto de Oficial Executivo discriminaba indirectamente as mulleres, xa que moitas delas, cando tiñan entre vinte e trinta anos deixaban de traballar durante algún tempo co fin de coidar os seus fillos (Bruegel, 1983: 151).

12 Malia iso, o Tribunal Constitucional utilizou o concepto de discriminación indirecta nalgunhas das súas sentenzas (Azkarate-Askasua, 1997: 119-126).

O artigo 35.1 da Constitución refírese á máxima da igualdade de trato ao afirmar que “todos os españois teñen o deber de traballar e o dereito ao traballo, á libre elección de profesión ou oficio, á promoción a través do traballo e a unha remuneración suficiente para satisfacer as súas necesidades e as da súa familia, sen que en ningún caso poida facerse discriminación por razón de sexo”. Ademais, o artigo constitucional 23.2 establece que todos os cidadáns “teñen dereito a acceder en condicións de igualdade ás funcións e cargos públicos, cos requisitos que sinalen as leis”. Como sucede no caso do principio de igualdade salarial, o de igualdade de trato está contido nas principais disposicións laborais da España postautoritaria (artigo 10.1 da Lei 16/1976, do 8 de abril, de relacións laborais; artigos 4.2.c, 17.1 e 24.2 da Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores; artigo 38.2 da Lei 51/1980, do 8 de outubro, básica de emprego, entre outras disposicións).

*Directiva sobre a Seguridade Social 79/7/CEE.* - En xeral, a lexislación sobre a seguridade social foi considerablemente neutra na España postautoritaria. Por iso, en termos comparativos, a adecuación do ordenamento xurídico acerca desta materia ao principio de igualdade entre os xéneros resultou un proceso relativamente sinxelo e exitoso. Dúas matizacións son necesarias agora. De acordo co artigo 4 da Directiva sobre seguridade social 79/7/CEE, a igualdade de trato implica a ausencia de discriminación tanto directa como indirecta por razón de sexo. Segundo mencionei antes, en 2001 o concepto de discriminación indirecta non fora incluído explicitamente na lexislación laboral española. Por outra parte, a transposición da Directiva 79/7/CEE con frecuencia implicou en España o recoñecemento aos homes dalgúns dereitos no ámbito da seguridade social dos cales gozaban as mulleres (Azkarate-Askasua, 1997: 240-269).

Xa en 1974, o artigo 7 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social (Decreto 2065/1974, do 30 de maio) afirmaba que “estarán comprendidos no sistema da Seguridade Social todos os españois, calquera que sexa o seu sexo, estado civil e profesión”. O artigo 41 da Constitución establece que “os poderes públicos manterán un réxime público de seguridade social para todos os cidadáns”.

Polo que se refire á percepción de prestacións de supervivencia, as mulleres foran historicamente tratadas de modo máis favorable que os homes pola lexislación sobre a Seguridade Social. Algúns homes apelaron entón ao Tribunal Constitucional solicitando ser tratados en pé de igualdade con elas. Nalgúns casos este Tribunal deulles a razón, polo que houbo que reformar a lexislación de acordo coas súas sentenzas. Por exemplo, unha disposición derogatoria incluída na Lei 26/1990, do 20 decembro, pola que se establecen na Seguridade Social prestacións non contributivas, suprimiu o artigo 160 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, que impuña requisitos máis estritos aos homes que ás mulleres para recibiren pensións de viuvez.

*Directiva sobre os réximes profesionais da Seguridade Social 86/378/CEE.* - Non coñezo disposicións legais aprobadas antes de 2001 que explicitamente enunciase o principio de igualdade de trato entre os homes e as mulleres nos réximes profesionais da Seguridade Social. Por tanto, diversos artigos constitucionais se aplicaban a esta materia, entre outros, o 14, que afirma que “todos os españois son iguais perante a lei, sen que poida prevalecer discriminación ningunha por razón de (...) sexo”, e o 35.1 antes mencionado, sobre igualdade de xénero no mercado de traballo.

*Directiva sobre os traballadores autónomos 86/613/CEE.* - A Directiva 86/613/CEE refírese ao principio de igualdade de trato entre homes e mulleres que exercen unha actividade autónoma, incluídas as actividades agrícolas, así como á protección á maternidade. A lexislación española incluía antes da aprobación da directiva mencións a tal principio. Segundo o artigo 3 do Decreto 2530/1970, do 20 de agosto, sobre o réxime especial da Seguridade Social dos traballadores por conta propia ou autónomos, todos estes traballadores (maiores de dezoito anos) están incluídos obrigatoriamente no devandito réxime especial, “calquera que sexa o seu sexo e estado civil”. O cónxuxe do traballador e

os seus parentes ata o segundo grao de consanguinidade ou afinidade están, así mesmo, cubertos de maneira obrigatoria pola Seguridade Social do traballador autónomo, se este cónxuxe e parentes colaboran na actividade produtiva do traballador de forma habitual, persoal e directa, e non teñen a condición de asalariados como resultado desta colaboración. Posteriores disposicións xurídicas en España tamén mencionaron o principio de igualdade de trato aos traballadores autónomos de ambos os sexos.

*Directiva sobre a seguridade e saúde no traballo 92/85/CEE.*- En xeral, a adaptación da lexislación española ao contido da Directiva 92/85/CEE, relativa á aplicación de medidas para promover a mellora da seguridade e da saúde no traballo da traballadora embarazada, que dese á luz ou en período de lactación, foi positiva, dado que parte do seu contido (sobre permisos de maternidade) xa estaba incluído na lei laboral española desde os anos setenta por encima do nivel mínimo establecido pola UE, e outra parte do contido (sobre seguridade e saúde no traballo, e sobre o dereito a gozar de permisos retribuídos para asistir a exames prenatais e a cursos de preparación ao parto) traspúxose adecuadamente á lexislación española en 1995.

Desde os anos setenta, o dereito español regulou os permisos retribuídos por maternidade superando o estándar mínimo establecido pola Directiva 92/85/CEE. O artigo 25.4 da Lei 16/1976, do 8 de abril, de relacións laborais, establecía catorce semanas ininterrompidas de baixa de maternidade, tal como fai a directiva. Segundo esta lei española, seis das catorce semanas eran de ausencia obrigatoria do traballo, mentres que a disposición europea fixaba só dúas. O artigo 1.4 da Lei 3/1989, do 3 de marzo, pola que se amplía a dezaseis semanas o permiso de maternidade e se establecen outras medidas para favorecer a igualdade de trato da muller no traballo, prolongou a baixa de maternidade a dezaseis semanas. O artigo 33 da Lei 42/1994, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e de orde social, incrementou a prestación monetaria pagada durante esta baixa maternal do 75% ao 100% dunha medida aproximada do salario<sup>13</sup>.

O artigo 40.2 da Constitución española afirma que os poderes públicos velarán pola seguridade e a hixiene no traballo. O artigo 26.4 da Lei 31/1995, do 8 de novembro, de prevención de riscos laborais, traspuxo á lexislación española parte do contido da Directiva 92/85/CEE, ao afirmar que “as traballadoras terán dereito a ausentarse do traballo, con dereito a remuneración, para a realización de exames prenatais e técnicas de preparación ao parto, con aviso previo ao empresario e xustificación da necesidade da súa realización dentro da xornada de traballo”. Esta mesma lei require que os empresarios avalíen a exposición a riscos das traballadoras embarazadas, que deron á luz recentemente ou en período de lactación. Se os resultados de tal avaliación revelan un risco para as mencionadas traballadoras, os empresarios deben tomar as medidas necesarias para impedir a exposición a tales riscos. Finalmente, o artigo 7.3 da Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e profesional das persoas traballadoras, prohibe o despedimento das traballadoras embarazadas ou de quen se encontre nunha situación de suspensión do contrato de traballo por maternidade, risco durante o embarazo, adopción ou acollemento. Esta lei foi aprobada tarde, xa que a Directiva 92/85/CEE tiña que ser trasposta á lexislación dos Estados membros nos dous anos seguintes á súa aprobación.

<sup>13</sup> As mulleres que cotizaron á Seguridade Social polo menos cento oitenta días durante os cinco anos previos ao nacemento do fillo teñen dereito a unha baixa de maternidade de dezaseis semanas. As mulleres poden decidir cando se acollen a esta medida, coa única condición de que collan seis semanas despois do parto. Durante todo o período a nai recibe do Instituto Nacional da Seguridade Social un subsidio correspondente ao 100% da base reguladora. Esta calcúlase utilizando o nivel de cotización á Seguridade Social (que é proporcional ao salario) e o período cotizado. A nai ten dereito ao reingreso no mesmo posto de traballo.

*Directiva sobre o permiso parental 96/34/CE.* - A lexislación española sobre permisos parentais pode ser avaliada en termos positivos en comparación coa lexislación europea, xa que, en xeral, aquela é máis ampla ca esta e foi aprobada con anterioridade. A excedencia (non retribuída) por coidado de fillo por encima do nivel mínimo establecido na Directiva 96/34/CE foi recoñecida en España para as mulleres en 1970 e para os homes en 1980. En efecto, o Decreto 2310/1970, do 20 de agosto, sobre dereitos laborais da muller, instituíu para as traballadoras un permiso non retribuído por coidado de fillo de polo menos un ano e ata tres de duración. Este dereito foi incluído na lexislación laboral da España postautoritaria, por exemplo, no artigo 25.4 da Lei 16/1976, do 8 de abril, de relacións laborais. O mesmo permiso foi recoñecido para os homes polo artigo 46.3 da Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores. Doutra banda, o ordenamento xurídico español outorga dous días naturais (ou catro se se necesita desprazamento) de permiso retribuído por nacemento de fillo ou falecemento de parentes ata o segundo grao de consanguinidade ou afinidade. O artigo 1 da Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras, estendeu este permiso ás situacións de accidente ou enfermidades graves ou hospitalización de familiares ata o segundo grao de consanguinidade ou afinidade.

*Segunda Directiva sobre os réximes profesionais da Seguridade Social 96/97/EC.* - Segundo expliquei con anterioridade, non coñezo ningunha disposición lexislativa que, de modo explícito, mencionase antes de 2001 a igualdade de trato de homes e mulleres en canto aos réximes profesionais de Seguridade Social a que se refire a Directiva 96/97/CE, a cal emenda a Directiva 86/378/CEE. Por tanto, os artigos constitucionais 14 (sobre igualdade ante a lei dos homes e as mulleres) e 35.1 (sobre a igualdade de ambos no mercado de traballo) aplícanse a estes réximes.

*Directiva sobre a carga da proba 97/80/CE.* - A inclusión do contido da Directiva 97/80/CE na lexislación española foi moderadamente positiva. A inversión da carga da proba en casos de discriminación por razón de xénero estableceuse en España en 1989-1990 (Base 10 da Lei 7/1989, do 12 de abril, de bases de procedemento laboral; e artigo 96 do Real decreto lexislativo 521/1990, do 27 abril, texto refundido da Lei de procedemento laboral). Non obstante, a Directiva 97/80/EC refírese á discriminación tanto directa como indirecta, mentres que, como xa mencionei antes, o concepto de discriminación indirecta non fora incluído de maneira explícita na lei laboral española ao finalizar o ano 2001.

## Debates parlamentarios, litigación no ámbito europeo e atención dos medios de comunicación

Nesta epígrafe mostro que a inclusión do contido das directivas sobre igualdade de xénero na lexislación española entre 1975 e 2001 suscitou poucos debates parlamentarios e non produciu ningunha actividade de litigación no ámbito europeo. Doutro lado, a adopción destas directivas pasou practicamente desapercibida para os medios de comunicación españois. Esta escaseza de discusión parlamentaria, xunto coa ausencia de litigación no marco europeo e de atención por parte dos medios, suxiren que, en xeral, a adaptación da lexislación española ao principio de equidade dos xéneros non constituíu un proceso marcadamente controvertido, nin imposto pola UE a actores políticos españois reticentes a impulsar tales reformas legais.

En canto á deliberación parlamentaria, mencionei con anterioridade que a adecuación do ordenamento xurídico español ao contido das nove directivas sobre igualdade de xénero tivo lugar entre 1975 e 2001, principalmente grazas á aprobación de leis, que requiren tramitación nas Cortes, na vez doutras disposicións xurídicas de menor rango, que non a exixen. Por tanto, en principio, existiron numerosas oportunidades para que os decisores políticos debatesen en público, nas dúas Cámaras, sobre os detalles da maior parte da lexislación examinada neste artigo. A táboa 2 contén o resultado

da análise das discusións no Congreso e o Senado que precederon a aprobación das principais leis que reformaron o dereito laboral en consonancia co contido das nove directivas ata 2001<sup>14</sup>. A táboa 2 amosa que non se produciu deliberación parlamentaria de ningún tipo sobre a igualdade entre as mulleres e os homes con anterioridade á aprobación da maior parte das leis estudadas nesta investigación. Tal foi o caso dos artigos sobre a equidade de xénero incluídos nas seguintes disposicións: Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores; Lei 7/1989, do 12 de abril, de bases de procedemento laboral; Lei 26/1990, do 20 de decembro, pola que se establecen na Seguridade Social prestacións non contributivas; Lei 11/1994, do 19 de maio, pola que se modifican determinados artigos do Estatuto dos traballadores, e do texto articulado da Lei de procedemento laboral e da Lei de infraccións e sancións na orde social; Lei 42/1994, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e de orde social; e Lei 31/1995, do 8 de novembro, de prevención de riscos laborais. En contraste con outros países, por exemplo Italia, en 2001 en España non existía unha lei xeral que versase en exclusiva sobre a igualdade entre os xéneros no mercado de traballo. As estipulacións sobre a materia encontrábanse no noso país plasmadas nunha miríade de artigos incluídos en disposicións xurídicas que tratan doutras cuestións. A análise do debate parlamentario que precedeu estas leis amosa que, en xeral, se dialogou sobre moitas outras cuestións pero non acerca da equiparación das mulleres e os homes. Os artigos relativos á equidade de xénero aprobáronse con frecuencia sen emendas (ou con emendas menores) e sen deliberación previa. Nunha moi pequena proporción de casos si se produciu algunha discusión con anterioridade á votación dos artigos que nos ocupan. Isto sucedeu na tramitación parlamentaria das seguintes leis: Lei 16/1978, do 8 de abril, de relacións laborais; Lei 3/1989, do 3 de marzo, pola que se amplía a dezaseis semanas o permiso de maternidade e se establecen outras medidas para favorecer a igualdade de trato da muller no traballo; e Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras. Nesta minoría de casos en que o debate parlamentario precedeu a aprobación dos artigos sobre a equiparación dos xéneros, a UE apenas foi mencionada nestas discusións públicas. A ausencia de referencias á UE resulta moi significativa, e pode interpretarse provisionalmente como un signo de que o requisito de traspor as directivas europeas non constituía, probablemente, o principal factor causal da reforma legal en España.

14 No Arquivo do Congreso dos Deputados examinei exhaustivamente todo o procesamento parlamentario das seguintes leis (o número de cartapacio no Arquivo do Congreso dos Deputados aparece entre parénteses):

- Lei 16/1976, do 8 de abril, de relacións laborais (serie xeral, cartapacios 1325-1329).
- Lei 8/1980, do 10 de marzo, do Estatuto dos traballadores (serie xeral, cartapacios 1340-4, 1341-1347).
- Lei 51/1980, do 8 de outubro, básica de emprego (serie xeral, cartapacios 1336-1, 1337-2, 1338-1339).
- Lei 3/1989, do 3 de marzo, pola que se amplía a dezaseis semanas o permiso de maternidade e se establecen outras medidas para favorecer a igualdade de trato da muller no traballo (serie xeral, cartapacio 1684).
- Lei 7/1989, do 12 de abril, de bases de procedemento laboral (serie xeral, cartapacios 1680-1682).
- Lei 26/1990, do 20 de decembro, pola que se establecen na Seguridade Social prestacións non contributivas (serie xeral, cartapacios 5068, 5069-1).
- Lei 11/1994, do 19 de maio, pola que se modifican determinados artigos do Estatuto dos traballadores, e do texto articulado da Lei de procedemento laboral e da Lei sobre infraccións e sancións da orde social (serie xeral, cartapacios 7105-7108, 7109-1).
- Lei 42/1994, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e de orde social (serie xeral, cartapacios 6236-6240, 6241-2).
- Lei 31/1995, do 8 de novembro, de prevención de riscos laborais (serie xeral, cartapacios 6923-6925).
- Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras (serie xeral, cartapacio en preparación, sen número de cartapacio o 3 de novembro de 2000).



Polo que respecta á litigación no ámbito europeo, Stone Sweet e Brunell (1998) realizaron unha completa análise estatística sobre a actividade do Tribunal de Xustiza Europeo. O seu estudo revela que os Estados membros variaban polo que se refire ao número de casos promovidos acerca das estipulacións da UE en materia de igualdade de xénero entre 1961 e mediados de 1995: desde 0 ao 1 (España e Suecia) ata o máis elevado de 40 (Alemaña e Reino Unido)<sup>15</sup>. O nivel de litigación respecto de España era, así mesmo, baixo en canto á libre circulación de mercadorías. Na miña opinión, este reducido limiar de litigación acerca da equiparación dos xéneros pode explicarse, entre outras razóns, por algunhas características da cultura legal dos españois (en xeral, máis propensos á negociación que ao litixio) (Toharia, 1994), o período relativamente curto de pertenza á UE (desde 1986), e a adecuada transposición do estándar europeo á lexislación española documentado neste artigo.

En canto á atención prestada polos medios de comunicación españois á adopción das nove directivas sobre a igualdade dos traballadores de ambos os sexos vixentes ata 2001, cabe destacar que a prensa apenas mencionou estes fitos legais. Rastrexei a cobertura deste evento en *El País*, o xornal de información xeral de ámbito estatal de maior difusión (Oficina de Xustificación da Difusión, 2000: 3). En xeral, e en termos comparativos, este xornal dedica unha parte non desdeñable do seu espazo a temas europeos e de equidade de xénero. Para cada directiva (excepto as dúas primeiras), examinei as edicións publicadas o día da súa adopción e os sete días anteriores e posteriores a esa data. Por exemplo, respecto á Directiva sobre a carga da proba 97/80/CE, do 15 de decembro de 1997, consultei todos os números aparecidos entre o 8 e o 22 de decembro de 1997 (ambos inclusive). Non examinei a cobertura dada polos xornais á adopción da Directiva sobre a igualdade de retribución 75/117/CEE, do 10 de febreiro de 1975, porque naquela data, ao non ter aínda concluído o réxime de Franco, non existía liberdade de prensa. Cando a Directiva sobre a igualdade de trato (76/207/CEE) foi adoptada, o 9 de febreiro de 1976, *El País* aínda non aparecera, polo que no caso desta directiva analiceí ABC, o segundo xornal de ámbito estatal con maior difusión cando concluíu o traballo de campo desta investigación (Oficina de Xustificación da Información, 2000: 1). Como amosa a táboa 2, non atopei ningún artigo (de dous ou máis parágrafos) sobre a adopción das directivas de que trata este traballo.

## A REFORMA DA LEXISLACIÓN LABORAL EN MATERIA DE IGUALDADE DE XÉNERO EN ESPAÑA: UNHA INTERPRETACIÓN

Nesta sección argumento que dúas son as razóns que explican a relativamente satisfactoria reforma da lexislación laboral en España en materia de igualdade de xénero entre 1975 e 2001. Dun lado, desde 1975 forxouse un consenso entre os principais partidos políticos acerca da necesidade de que o ordenamento xurídico reflectise a equidade dos homes e as mulleres ante a lei; os decisores políticos conceptualizaron esta equiparación entre os xéneros como unha característica dos países economicamente desenvolvidos e politicamente democráticos aos cales o noso ansiaba emular. O motor do cambio lexislativo foi, pois, o proceso de democratización, e non tanto o mandato da UE. Doutro lado, algunhas reformas si foron emprendidas seguindo os ditados europeos; tal foi o caso, por exemplo, da Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras, cuxos artigos 1 e 7.3 traspuxeron parte das directivas sobre o permiso parental (96/34/CE) e sobre a seguridade e saúde no traballo (92/85/CEE). Nestas poucas ocasións a elite governamental modificou a lexislación nun escenario relativamente favorable, xa que amplos sectores da opinión pública e da clase política albergaban actitudes favorables respecto á UE.

<sup>15</sup> A ausencia de actividade de litigación concernente a España no ámbito europeo acerca da equiparación de trato das mulleres e dos homes no mundo laboral foi documentada tamén noutras fontes, entre elas: European Commission (1999).

## Os partidos políticos a favor da lexislación igualitaria

Desde o inicio do período postautoritario, as principais forzas políticas mostráronse partidarias de que os individuos de ambos os sexos fosen iguais perante a lei, o que tornaba urxente a reforma do ordenamento xurídico discriminatorio herdado do pasado. Ningún partido político de importancia se manifestou en contra de tal modificación legal<sup>16</sup>. En moitos casos, os decisores políticos foron revisando a lexislación a fin de a facer concordar co principio da equiparación dos homes e as mulleres, non tanto por imperativos directos ou indirectos provenientes da UE, senón porque esta equidade legal era vista como un requisito mínimo e ineludible para un país economicamente desenvolvido e gobernado por un réxime democrático<sup>17</sup>. Este compromiso incluíuse nos programas electorais das principais formacións políticas con anterioridade á entrada de España na UE. A continuación presento un sucinto resumo das propostas sobre a igualdade de xénero no ámbito laboral defendidas nos documentos das organizacións partidistas ata 1986. Aínda que con diferente énfase, o compromiso de adaptar a lexislación española ao principio de igualdade de oportunidades entre os sexos formaba parte dos programas electorais, as resolucións dos congresos e outros documentos dos partidos. Ningún deles facía mención con certa frecuencia ás institucións europeas cando trataba a cuestión da equiparación das mulleres e os homes traballadores ante a lei.

A Unión de Centro Democrático (UCD) formou goberno entre 1977 e 1982. Nos seus documentos políticos, a UCD apoiaba a igualdade de ambos os sexos ante a lei laboral e da Seguridade Social, así como a necesidade de loitar activamente contra a discriminación por razón de sexo. A UCD defendía, ademais, que a maternidade non constituía só unha opción individual, senón que tamén implicaba un servizo á comunidade. As políticas públicas debían, daquela, previr que as nais fosen discriminadas no mercado de traballo. Por outra parte, a UCD afirmaba que o Estado debía garantir a equiparación ante a lei e de oportunidades entre os homes e as mulleres. No entanto, manifestábase contraria a que a igualdade de resultados entre ambos os xéneros constituíse un obxectivo que houbera de perseguir desde o ámbito estatal. Ben que esta coalición de partidos defendía con claridade o dereito das mulleres a desempeñar un traballo remunerado en condicións totalmente equiparables cos homes, manifestábase a favor da liberdade daquelas para elixiren ser amas de casa a tempo completo (Unión de Centro Democrático, 1977: 15; 1979a: 18, 26, 30; 1979b: 195-200; 1982: 70, 79-80).

16 As investigacións académicas, entre elas esta, en ocasións tenden a representar os actores colectivos (por exemplo, os partidos políticos) como actores unitarios, cando en realidade non o son. Ademais, son proclives a describilos como se de seres animados se tratase, por exemplo cando afirman que “o partido X non se manifestou en contra da postura A” ou “o partido E apoiou a política pública B”. Convén lembrar que este tipo de expresións constitúen recursos estilísticos, xa que só as persoas poden defender posturas ou apoiar políticas públicas.

17 Dados os constrinximentos de espazo neste artigo, remito o lector a outros lugares (Valiente, 2001; 1997: 142-156) onde argumentei (e documentei empiricamente de modo extenso) que os decisores políticos actuaron deste modo por varias razóns (non listadas por orde de importancia): o intento de responder á mobilización feminista (exitosa) xurdida na sociedade e no interior dos partidos e sindicatos; o desexo de lle mostrar á poboación que apoiaban medidas igualitarias (por contraste coas políticas discriminatorias postas en marcha durante o franquismo); e a vontade de reflectir na práctica política ideas non sexistas acerca do papel dos homes e das mulleres no mercado de traballo.

O Partido Socialista Obreiro Español (PSOE) foi o principal partido na oposición ata 1982, momento en que accedeu ao poder, onde permaneceu ata 1996. Aínda que os programas electorais da UCD non incluían ningún capítulo específico sobre o xénero ata 1982, os do PSOE si contaban con el desde as primeiras eleccións democráticas celebradas en 1977. No contexto español, e a igualdade doutras condicións, a inclusión dun capítulo deste tipo nos programas electorais significaba que un partido estaba considerando con certa atención este tema. O contido dos programas do PSOE, das resolucións dos seus congresos e doutros documentos políticos ata 1986 coincidía co dos escritos da UCD arriba analizados na denuncia da discriminación legal e *de facto* que sufrían as mulleres no mercado de traballo, o compromiso co principio da igualdade de ambos os sexos ante a lei laboral, o apoio ás políticas públicas que favorecesen a mellora da situación das españolas no mercado de traballo, e a definición da maternidade como un servizo á sociedade. A diferenza dos documentos da UCD, os do PSOE tamén demandaban que os pais (e non só as nais) puidesen beneficiarse dos permisos parentais para o coidado dos fillos, reivindicaban que aumentase a partida de gasto público destinada a sufragar medidas que axudasen as mulleres a compatibilizar as súas responsabilidades familiares e profesionais, e carecían de comentarios laudatorios cara a aquelas mulleres que a tempo total exercían o papel de amas de casa (González e Guerra, 1977: 43, 110-111; Partido Socialista Obrero Español, 1976: 19; 1977: 4-5, 21; 1979a: 29; 1979b: política sectorial 19-20; 1981: 234; 1982: 23, 29). Os documentos do Partido Comunista de España (PCE), o segundo partido na oposición tras 1982, contiñan propostas sobre a igualdade das mulleres e os homes no mercado laboral notablemente similares ás elaboradas polo PSOE (Carrillo e Sánchez Montero, 1977: 41, 59, 96-97; Partido Comunista de España, 1977; 1978: 98-103; 1979: 12; 1982: 7).

O partido conservador (baixo os nomes de Alianza Popular, Coalición Democrática, Coalición Popular e Partido Popular, este último, PP, utilizado no resto do artigo) foi o terceiro partido na oposición ata 1982, momento en que se converteu na primeira forza opositora, accedendo despois ao Goberno en 1996. A análise dos programas electorais, das resolucións dos congresos e doutros documentos programáticos do PP anteriores ao ingreso de España na UE revelan que este partido criticaba a posición subordinada das mulleres no mercado laboral, e apoiaba a igualdade dos traballadores de ambos os sexos ante a lei. Só desde 1982 contiveron os programas electorais populares unha sección sobre xénero. Nos programas previos, as referencias ás mulleres estaban incluídas, sobre todo, na epígrafe acerca da familia, o cal significaba que este ámbito era considerado polo PP de interese prioritario para as mulleres. A documentación desta formación política examinada defendía, de modo firme, que o traballo remunerado debía entenderse como unha opción voluntaria para as mulleres, tan respectable (pero non máis) que o *status* de ama de casa desempeñado a tempo completo (Alianza Popular, 1977: 34; 1978: 61-68; 1982a: 137-138; 1982b: 79; 1982c: 575-594; Coalición Democrática, 1979: 9-10, 37-38; Fraga, 1977: 33, 97-99).

É importante entender cales eran (e son) as características do mercado de traballo no momento en que todos os partidos políticos chegaban á conclusión de que resultaba imperioso modificar a lexislación laboral herdada de tempos pasados. As pronunciadas disparidades entre a posición dos homes e as mulleres no ámbito laboral español crearon un escenario en que a reforma legal podía facilmente percibirse (e pode percibirse na actualidade) como unha estratexia adecuada para mitigar tales diferenzas. Nas catro últimas décadas a taxa de actividade feminina<sup>18</sup> veu aumentando. Non obstante, en 1999 a taxa de actividade feminina era, xunto coa de Grecia (tamén do 48%), a segunda máis baixa de toda a UE despois da de Italia (46%); era, ademais, once puntos inferior á media europea (59%) (Franco, 2000: 8-9; datos de España, Grecia e media europea de 1999; datos de Grecia de 1998). A taxa de ocupación feminina<sup>19</sup> en España (37%) era daquela a máis baixa da UE, e era deza-seis puntos inferior á media europea (53%) (Franco, 2000: 8-9; datos de 1999). En termos comparativos, o emprego a tempo parcial estaba aínda relativamente pouco estendido en España, onde representaba o 18% do emprego feminino, o 3% do masculino e o 8% do total, mentres que as porcentaxes medias equivalentes para o conxunto da UE ascendían ao 33%, 6% e 18% respectivamente (Franco, 2000: 4-9; datos de 1999). Como amosan estas cifras, tanto en España como na UE, as mulleres estaban sobrerrepresentadas entre os traballadores con xornada parcial. Polo que respecta ao desemprego, a taxa de paro<sup>20</sup> en España era superior ao 15% desde 1982. A taxa de paro en España (16%) era a máis elevada da UE e ascendía a case o dobre da media da UE (9%). As diferenzas por razón de xénero eran, neste sentido, moi pronunciadas, xa que a taxa de paro feminina en España (23%) era algo superior ao dobre da masculina (11%) (Franco, 2000: 4-9; datos de 1999).

## A opinión pública e a elite política a favor da UE

Na España postautoritaria, segmentos importantes da opinión pública e da clase política amosáranse ata 2001 favorables á UE; isto facilitou que os decisores gobernamentais reformasen a lexislación laboral de acordo co contido das nove directivas europeas sobre a igualdade dos homes e as mulleres na lexislación laboral.

En xeral, sectores centrais da opinión pública manifestaran unha actitude favorable á UE en España en maior grao ca noutros Estados membros, como probou repetidamente a investigación (por exemplo: Closa, 1995: 311; Díez Medrano, 1995; Threlfall, 1997: 2). Utilizando datos do Eurobarómetro entre 1981 e 1997, Barreiro e Sánchez Cuenca (2001) documentaron que desde a incorporación de España á UE a proporción de españois que se declaraban a favor da integración europea resultou significativamente máis alta que a daqueles que se amosaban en contra. Os españois afirmaban apoiar a transferencia de competencias en materia económica, política e social das institucións nacionais ás europeas nunha medida máis pronunciada que o conxunto de cidadáns da UE. Non parece que os españois apoiasen a UE porque percibisen que a pertenza a tal institución supranacional favorecía a España. Antes ao contrario, a proporción de cidadáns que pensaba que o seu país non se beneficiaba da súa condición de membro da UE era máis elevada en España que na media de todos os Estados que forman a UE. Unha porcentaxe significativa de españois viña considerando que España non obtiña unha ganancia neta da súa inclusión na UE, malia o cal continuaba apoiando o proceso de integración europea.

18 A taxa de actividade feminina é a proporción de mulleres activas (ocupadas e paradas) sobre a poboación feminina total en idade de traballar, isto é, as mulleres de 15 a 64 anos segundo as estatísticas elaboradas pola Oficina Estatística da UE.

19 A taxa de ocupación feminina é a proporción de mulleres ocupadas sobre a poboación feminina total en idade de traballar.

20 A taxa de paro é a proporción de parados rexistrados sobre a poboación activa (ocupados e máis parados).

Non obstante o anterior, existían certas inconsistencias nos sentimentos europeístas de non poucos españois (Barreiro e Sánchez Cuenca, 2001). A maioría da poboación española non aceptaba algunhas consecuencias derivadas da participación na UE, tales como a libre circulación de mercadorías e traballadores (unha dimensión crucial do mercado común). Doutro lado, as actitudes de moitos españois cara á UE dependían ata certo punto de factores internos máis ca europeos. Por exemplo, cando o desemprego aumentaba en España, os españois amosaban menos apoio á pertenza do seu país á UE. De calquera xeito, a pesar destas e outras inconsistencias, a opinión pública española viñérase amosando maioritariamente a favor da UE.

En liñas xerais, os principais partidos políticos tamén manifestaron o seu apoio a Europa. Nos anos setenta e oitenta todos eles apoiaron a integración de España na UE (Álvarez-Miranda, 1996). A política europea caracterizouse por un amplo consenso entre as diversas formacións políticas, o cal se foi mitigando nos noventa, cando Esquerda Unida comezou a criticar certas políticas da UE que consideraba neoliberais, así como as exixencias requiridas pola converxencia monetaria. Malia isto, os partidos non estaban seriamente divididos internamente respecto á súa posición cara a Europa, como si sucedía noutros Estados membros (Closa, 1995: 311-312).

## CONCLUSIÓN

Este artigo mostrou que, en España, parte da revisión da lexislación laboral de acordo co principio de igualdade de oportunidades entre os homes e as mulleres se realizou antes do ingreso na UE en 1986. Con posterioridade, as reformas legais seguíronse adoptando, a fin de facer as persoas de ambos os sexos iguais ante o ordenamento xurídico relativo ao mercado de traballo e á Seguridade Social. Entre 1975 e 2001 os decisores políticos efectuaron esta ampla modificación das disposicións legais nun escenario favorable ao devandito cambio, posto que o mercado de traballo se caracterizaba (e caracteriza) por pronunciadas disparidades entre os xéneros, e dado que amplos sectores da poboación en xeral, e da clase política en particular, se mostraban partidarios da UE. A elite gobernante adaptou o corpus xurídico ao precepto da igualdade de xénero, pondo en práctica os compromisos neste sentido incluídos nos programas electorais, as resolucións dos congresos e outros documentos políticos dos seus partidos. Estas promesas reflectían a idea de que as mulleres e os homes eran iguais ante a lei no grupo de países con democracias consolidadas e desenvolvidos economicamente ao cal España desexaba pertencer; con anterioridade a 1986 os principais actores políticos españois abrazaran este tipo de concepcións. Por tanto, ata 2001 a UE constituíu un factor que facilitou a transformación da lexislación laboral en España, pero non a principal causa da maioría das reformas concretas. A limitada, ben que non desprezable, importancia da UE como factor causal do cambio legal en España pode inferirse a partir de diversos tipos de evidencia empírica. Por exemplo, a aprobación das nove directivas en materia de igualdade de oportunidades pasou practicamente desapercibida para os medios de comunicación españois. Os debates parlamentarios previos ás reformas estudadas neste artigo apenas contiveron referencias á UE; igual sucedeu coas epígrafes sobre as mulleres e o mercado laboral dos programas electorais, as resolucións dos congresos e outros documentos dos partidos políticos arriba analizados. A maior parte das reformas lexislativas examinadas neste traballo producíranse con anterioridade ao ingreso de España na UE; é máis, nalgúns casos tiveron lugar no noso país antes de que as directivas as fixesen obrigatorias. Cabe agora mencionar unha cuestión non analizada aquí, pero que merecería a atención de investigacións posteriores: a posta en práctica das estipulacións sobre a igualdade de xénero incluídas na lexislación española. Quizais certo grao de resistencia ao cambio legal de que trata este escrito non cristalizase en ningún tipo de oposición a que se reformase o ordenamento xurídico, pero si en esforzos posteriores por que non se aplicasen realmente os contidos das citadas reformas.

As investigacións feministas teñen salientado a crecente importancia da UE no proceso de toma de decisións políticas en materia de equiparación dos xéneros no mercado laboral. Como afirmaba recentemente unha destas analistas: "O artigo 119 do Tratado de Roma [sobre igualdade de remuneración entre traballadores de ambos os sexos] proporcionou unha base legal para a igualdade de trato das mulleres traballadoras máis efectiva que a maior parte das estipulacións dos Estados membros". Máis adiante, argumentaba que "as prerrogativas legais da UE foron utilizadas por algunhas mulleres para avanzar proxectos de xustiza social (...). Estes progresaron máis do que tería sido posible nos seus propios países" (Walby, 1999: 132-135). Este artigo matiza tales afirmacións, xa que talvez resulten totalmente certas referidas a algúns membros da UE, pero constitúen unha exaxeración polo que respecta a outros. Segundo amosa o caso español, certos Estados traspuxeron o contido das directivas de igualdade de oportunidades de modo bastante dilixente, e mesmo modificaron algúns aspectos da súa lexislación nacional de acordo co principio de igualdade de xénero antes de que tales reformas fosen estipuladas por algunha directiva. Estes países non teñen necesariamente que ser os membros máis antigos da UE, nin os máis desenvolvidos economicamente, nin aqueles onde a democracia se consolidara con antelación. Así, os decisores políticos dalgúns Estados poden ter reformado o ordenamento xurídico seguindo as súas propias ideas ou os compromisos dos seus partidos en materia de igualdade de oportunidades, ou reaccionando a presións internas, tales como a mobilización feminista exitosa, no canto de obedecendo mandatos procedentes da UE. Se isto for así, o lugar para o activismo feminista no futuro permanecería, nalgúns países, no ámbito estatal na vez de no supraestatal, ou en ambos, pero non só (nin sequera preferiblemente) neste último.

TÁBOA 1. A TRANSPOSICIÓN Á LEXISLACIÓN ESPAÑOLA DAS DIRECTIVAS DA UE SOBRE IGUALDADE DE XÉNERO (ATA 2001)

DIRECTIVAS da UE	DISPOSICIÓN XURÍDICAS ESPAÑOLAS	Data de aprobación (+/- anos que a adopción da norma da UE)  Tipo de norma española	Nivel fixado pola disposición nacional (por debaixo/ao mesmo nivel/ por encima do limiar establecido na norma da UE)
Igualdade de retribución 75/117/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 10.2)	Lei +1	Por debaixo
	Constitución (artigo 35.1)	Constitución +3	(*)
	Lei 8/1980, do 10 de marzo (artigo 28)	Lei +5	Por debaixo
	Lei 11/1994, do 19 de maio (artigo 3)	Lei +9	Ao mesmo nivel
Igualdade de trato 76/207/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 10.1)	Lei 0	Por debaixo
	Constitución (artigos 23.2 e 35.1)	Constitución +2	(*)
	Lei 8/1980, do 8 de abril (artigos 4.2.c, 17.1, e 24.2)	Lei +4	Por debaixo
	Lei 51/1980, do 8 de outubro (artigo 38.2)	Lei +4	Por debaixo
Seguridade Social 79/7/CEE	Decreto 2065/1974, do 30 maio (artigo 7) (F)	Decreto (sen debate parlamentario) -5	Ao mesmo nivel
	Constitución (artigo 41)	Constitución -1	(*)
	Lei 26/1990, do 20 de decembro (artigo 4 e disposición derogatoria)	Lei +11	Ao mesmo nivel

Réximes profesionais da Seguridade Social 86/378/CEE	Constitución (artigos 14 e 35.1)	Constitución	-8	(*)
Traballadores autónomos 86/613/CEE	Decreto 2530/1970, do 20 de agosto (artigo 3)	Decreto	-16	Ao mesmo nivel
Seguridade e saúde no traballo 92/85/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 25.4)	Lei	-16	Por encima
	Constitución (artigo 40.2)	Constitución	-14	(*)
	Lei 3/1989, do 3 de marzo (artigo 1.4)	Lei	-3	Por encima
	Lei 42/1994, do 30 de decembro (artigo 33)	Lei	+2	Por encima
	Lei 31/1995, do 8 de novembro (artigo 26)	Lei	+3	Ao mesmo nivel
	Lei 39/1999, do 5 de novembro (artigo 7)	Lei	+7	Ao mesmo nivel
Permiso parental 96/34/CE	Decreto 2310/1970, do 20 de agosto	Decreto (sen debate parlamentario) (F)	-26	Por encima
	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 25.4)	Lei	-20	Por encima
	Lei 8/1980, do 10 de marzo (artigo 46.3)	Lei	-16	Por encima
	Lei 39/1999, do 5 de novembro (artigo 1)	Lei	+3	Por encima
Segunda Directiva sobre os réximes profesionais da Seguridade Social 96/97/CE	Constitución	Constitución	-18	(*)



Carga da proba 97/80/CE	Lei 7/1989, do 12 de abril (base 19.4)	Lei	-8	Ao mesmo nivel
	Real decreto lei 521/1990, do 27 de abril (artigo 96)	Real decreto lei (sen debate parlamentario)	-7	Ao mesmo nivel

(\*) Carece de sentido comparar o nivel das estipulacións de igualdade de xénero das directivas da UE coas establecidas na Constitución, porque esta última contén principios xerais (por exemplo, o de non-discriminación no ámbito laboral), mentres que aquelas comprenden lexislación máis concreta (tal como unha definición de discriminación). Por tanto, non avalio o limiar de igualdade de xénero fixado en diversos artigos constitucionais en relación co mantido nas normas europeas.

(F) Lexislación aprobada durante o período franquista.

TÁBOA 2. A TRANSPOSICIÓN Á LEXISLACIÓN ESPAÑOLA DAS DIRECTIVAS DA UE SOBRE IGUALDADE DE XÉNERO ATA 2001: DEBATES PARLAMENTARIOS, CASOS NO TRIBUNAL DE XUSTIZA EUROPEO, E COBERTURA DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

DIRECTIVAS DA UE	DEBATES PARLAMENTARIOS		CASOS NO TRIBUNAL DE XUSTIZA EUROPEO	COBERTURA DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN
	Disposicións	Frecuencia das referencias á UE		
Igualdade de retribución 75/117/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 10.2)	0	0	—
	Constitución (artigo 35.1)	—		
	Lei 8/1980, do 10 de marzo (artigo 28)	0 (**)		
	Lei 11/1994, do 19 de maio (artigo 3)	0 (**)		
Igualdade de trato 76/207/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 10.1)	0	0	0
	Constitución (artigos 23.3 e 35.1)	—		
	Lei 8/1980, do 8 de abril (artigos 4.2.c, 17.1, e 24.2)	0 (**)		
	Lei 51/1980, do 8 de outubro (artigo 38.2)	0		
Seguridade Social 79/7/CEE	Decreto 2065/1974, do 30 de maio (artigo 7) (F)	Sen debate	0	0
	Constitución (artigo 41)	—		
	Lei 26/1990, do 20 de decembro (artigo 4 e disposición derogatoria)	0 (**)		

Réximes profesionais da Seguridade Social 86/378/CEE	Constitución (artigos 14 e 35.1)	—	0	0
Traballadores autónomos 86/613/CEE	Decreto 2530/1970, do 20 de agosto (artigo 3) (F)	Sen debate	0	0
Seguridade e saúde no traballo 92/85/CEE	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 25.4)	0	0	0
	Constitución (artigo 40.2)	—		
	Lei 3/1989, do 3 de marzo (artigo 1.4)	0		
	Lei 42/1994, do 30 de decembro (artigo 33)	0 (**)		
	Lei 31/1995, do 8 de novembro (artigo 26)	0 (**)		
	Lei 39/1999, do 5 de novembro (artigo 7.3)	+		
Permiso parental 96/34/CE	Decreto 2310/1970, do 20 de agosto (F)	Sen debate	0	0
	Lei 16/1976, do 8 de abril (artigo 25.4)	0		
	Lei 8/1980, do 10 de marzo (artigo 46.3)	0 (**)		
	Lei 39/1999, do 5 de novembro (artigo 1)	+		
Segunda Directiva sobre os réximes profesionais da Seguridade Social 96/97/CE	Constitución	—	0	0

Carga da proba 97/80/CE	Lei 7/1989, do 12 de abril (base 19.4)	0 (**)	0	0
	Real decreto lei 521/1990, do 27 de abril (artigo 96)	Sen debate		

(\*\*) Os artigos sobre igualdade de xénero non foron debatidos nas Cortes, pero si outros artigos da disposición xurídica.

(F) Lexislación aprobada durante o período franquista.

## Referencias bibliográficas

- Alianza Popular, 1977; 1982a. Programas electorais.
- 1978; 1982b. Resoluciones dos congresos nacionais.
- 1982c. *Soluciones para una década: Libro Blanco de Alianza Popular*. Madrid: Alianza Editorial.
- Almarcha, A. 1993. *Spain and EC membership evaluated*. Londres e Nova York: Pinter Publishers e St. Martin's Press.
- Álvarez-Miranda, B. 1996. *El sur de Europa y la adhesión a la comunidad: Los debates políticos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas e Siglo XXI.
- Arranz, F. 2000. «Algunas notas tecnológicas sobre los Planes de Igualdad de Oportunidades en el marco de las políticas públicas dirigidas a las mujeres: El caso español», en F. Arranz (ed.). *Las políticas públicas a favor de las mujeres: De la teoría a la práctica*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas da Universidade Complutense de Madrid e Asociación Cultural Al-Mudayna, pp. 35-49.
- Azkarate-Askasua, A. C. 1997. *Mujer y discriminación: Del Tribunal de Justicia de las Comunidades al Tribunal Constitucional*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Barreiro, B. e Sánchez-Cuenca, I. 2001. «La europeización de la opinión pública española», en C. Closa (ed.). *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Borchorst, A. 1994. «Welfare state regimes, women's interests and the EC», en D. Sainsbury (ed.). *Gendering welfare states*. Londres: Sage, pp. 26-44.
- Börzel, T. A. 1999. «Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to europeanization in Germany and Spain». *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), pp. 573-596.
- Bruegel, I. 1983. «Women's employment, legislation and the labor-market», en J. Lewis (ed.). *Women's welfare/Women's rights*. Londres: Croom Helm, pp. 130-169.
- Carrillo, S. e Sánchez, S. 1977. *Partido Comunista de España*. Bilbao: Albia.
- Cichowski, R. A. 1998. Empowerment through supranational venues: Women's activism, the European Court and the evolution of sex equality policy in the EU. Boston. American Political Science Association Annual Meeting.
- Closa, C. 1995. «National interest and convergence of preferences: A changing role for Spain in the EU?», en C. Rhodes e S. Mazey (eds.). *The state of the European Union: Building a European polity?* Boulder (Colorado): Lynne Reiner, pp. 293-316.
- 1996. Spain: The Cortes and the EU-A growing together, en Ph. Norton (ed.). *National parliaments and the European Union*. Londres: Frank Cass, pp. 136-150.
- 2001. *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Coalición Democrática. 1979. Programa electoral.
- Díez, J. 1995. *La opinión pública española y la integración europea: 1994*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Elman, R. A. 1996. «Introduction: The EU from feminist perspectives», en R. A. Elman (ed.). *Sexual politics and the European Union: The new feminist challenge*. Providence (RI) e Oxford: Bergham, pp. 1-12.
- Ellina, Ch. 2000. Gender policy, unanticipated consequences and autonomous supranational institutions. Chicago. Twelfth International Conference of Europeanists.
- European Commission, 1999. *Handbook on equal treatment for women and men in the European Union*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fraga, M. 1977. *Alianza Popular*. Bilbao: Albia.
- Franco, A. 2000. Enquête sur les forces de travail: Principaux résultats 1999. *Statistiques en bref: Population et conditions sociales*, 11.
- Gardiner, F. 1999. «The impact of EU equality legislation on Irish women», en Y. Galligan, E. Ward e R. Wilford (eds.). *Contesting politics: Women in Ireland, North and South*. Boulder (Colorado): Westview Press, pp. 38-54.
- Gil, J. M. 1996. *Las políticas de igualdad en España: Avances y retrocesos*. Granada: Universidade de Granada.

- González, C. e Almarcha, A. 1993. «Equal treatment of women», en A. Almarcha (ed.). *Spain and EC membership evaluated*. Londres e Nova York: Pinter Publishers e St. Martin's Press, pp. 146-156.
- González, F. e Guerra, A. 1977. *Partido Socialista Obrero Español*. Bilbao: Albia.
- Hoskyns, C. 1996a. *Integrating gender: Women, law and politics in the European Union*. Londres: Verso.
- 1996b. «The European Union and the women within: An overview of women's rights policy», en R. A. Elman (ed.). *Sexual politics and the European Union: The new feminist challenge*. Providence (RI): Bergham Books, pp. 13-22.
- Instituto da Muller. 1988. *Primer plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1988-1990*. Madrid: Instituto da Muller.
- 1993. *Segundo plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1993-1995*. Madrid: Instituto da Muller.
- 1997. *Tercer plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1997-2000*. Madrid: Instituto da Muller.
- 2003. *Cuarto plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 2003-2006*. Madrid: Instituto da Muller.
- Kaplan, G. 1992. *Contemporary Western Feminism*. Londres: UCL Press e Allen & Unwinn.
- Kingdom, J. W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview (IL) e Londres: Scott, Forest & Company.
- Lewis, J. 1992. *Women in Britain since 1945: Women, family, work and the state in the post-war years*. Oxford: Basil Blackell.
- Liebert, U. 1999. Gender politics in the European Union: The return of public. *European Societies*, 1 (2), pp. 197-239.
- Martínez, E. 1997. «Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: Reflexiones sobre el caso español (1975-1997)», en E. Uriarte e A. Elizondo (eds.). *Mujeres en política: Análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, pp. 211-232.
- Mazey, S. 1998. «The European Union and women's rights: From the europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?», *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 131-152.
- Meehan, E. e Collins, E. 1996. «Women, the European Union and Britain», en J. Lovenduski e P. Norris (eds.). *Women in politics*. Oxford: Oxford University Press e The Hansard Society for Parliamentary Government, pp. 223-236.
- Mendrinou, M. 1996. «Non-Compliance and the European Commission's role in integration». *Journal of European Public Policy*, 3 (1), pp. 1-22.
- Newton, M. T. e Donaghy, P. J. 1997. *Institutions of modern Spain: A political and economic guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oficina de Xustificación da Difusión. 2000. *Boletín de la Oficina de Justificación de la Difusión: Segundo cuatrimestre, áreas geográficas*. Madrid: Oficina de Xustificación da Difusión.
- Partido Comunista de España. 1977; 1979; 1982. Programas electorais.
- 1978. Resoluciones del Noveno Congreso Nacional.
- Partido Socialista Obrero Español. 1977; 1979a; 1982. Programas electorais.
- 1976; 1979b; 1981. Resoluciones de los Congresos Nacionales.
- Pollack, M. A. e Hafner-Burton, E. 2000. «Mainstreaming gender in the European Union». *Journal of European Public Policy*, 7 (3), pp. 432-456.
- Sensat, N. e Varella, R. 1998. «Las políticas dirigidas a las mujeres: La acción pública para la igualdad de los sexos», en J. Subirats e R. Gomà (eds.). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, pp. 341-361.
- Stone, A. e Brunell, Th. L. 1998. «Constructing a supranational Constitution: Dispute resolution and governance in the European Community». *American Political Science Review*, 92 (1), pp. 63-81.
- Subirats, J. e Gomà, R. 1998. «La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: Entramados institucionales y redes de actores», en J. Subirats e R. Gomà (eds.). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, pp. 388-406.

- Threlfall, M. 1996. «Feminist politics and social change in Spain», en M. Threlfall (ed.). *Mapping the women's movement: Feminist politics and social transformation in the North*. Londres: Verso, pp. 115-151.
- 1997. «Spain in a social Europe: A laggard or compliant member state?». *South European Society & Politics*, 2 (2), pp. 1-33.
- Toharia, J. J. 1994. *Actitudes de los españoles ante la administración de justicia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Unión de Centro Democrático. 1977. *Manual para 22 millones de electores*. Unión de Centro Democrático.
- 1979a; 1982. Programas electorais.
- 1979b. Resoluciones dos Congresos Nacionais.
- Valiente, C. 2003. «Pushing for equality reforms: The European Union and gender discourse in post-authoritarian Spain», en U. Liebert (ed.). *Gendering Europeanisation*. Bruselas: Peter Lang, pp. 187-222.
- 2001. «Implementing women's rights in Spain», en J. H. Bayes e N. Tohidi (eds.). *Globalization, gender, and religion: The politics of women's rights in Catholic and Muslim contexts*. Nova York: Palgrave, pp. 107-125.
- 1997. *Políticas públicas de género en perspectiva comparada: La mujer trabajadora en Italia y España (1900-1996)*. Madrid: Universidade Autónoma de Madrid.
- Vallance, E. e Davies, E. 1986. *Women MEPs and equality policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walby, S. 1999. «The new regulatory state: The social powers of the European Union», *British Journal of Sociology*, 50 (1), pp. 118-140.





# **PAGA A PENA A AVALIACIÓN? A COMPLEXA TAREFA DE AVALIAR AS POLÍTICAS DE IGUALDADE DE XÉNERO: ALGÚNS PROBLEMAS, ALGUNHAS SOLUCIÓNS**

María Bustelo Ruesta



## Introdución

Este capítulo que aquí se presenta é o resultado dunha conferencia que as profesoras Diz e Lois me invitaron a dar no marco das II Xornadas sobre Muller, Institucións e Política na Universidade de Santiago. De acordo coas organizadoras, pensamos nun enfoque que cubrixe unha panorámica xeral sobre a avaliación das políticas de igualdade de xénero, realizando unha análise crítica das experiencias habidas ata a data pero que, asemade, achegase solucións e ideas para a análise e a avaliación das políticas de xénero. Deste xeito, divídese este traballo en tres partes: na primeira, ofrécense unhas pinceladas básicas acerca do sentido da avaliación de políticas, á vez de situar a metaavaliación como unha metodoloxía que nos permite a análise e a valoración da función de avaliación nun campo determinado; neste caso, o das políticas de igualdade de xénero. Na segunda parte, expóñense os principais problemas que habitualmente se detectan nos procesos de avaliación de plans de igualdade que se acometeron ata a data, tomando como referencia unha metaavaliación realizada sobre os once procesos de avaliación de plans de igualdade no nivel central e autonómico. A terceira parte consiste en sinalar a análise de marcos interpretativos como unha metodoloxía adecuada para facer unha avaliación do deseño ou da conceptualización das políticas públicas. Para ilustrar esta idea, exponse concisamente a experiencia do proxecto europeo MAGEEQ, no marco do cal se desenvolveu a devandita metodoloxía. Finalmente, nunha epígrafe de conclusións, expóñense os novos retos con que se afronta a avaliación das políticas de xénero.

### 1. A avaliación de políticas públicas e a metaavaliación

Para que se debe avaliar? Cal é o sentido de avaliar as intervencións que os poderes públicos adoptan para paliar ou solucionar os problemas públicos? Para poder entender o sentido último da avaliación, convén repasar aquí algúns conceptos básicos, como son a súa definición, a súa razón de ser, as súas funcións e propósitos.

Tendo en conta a definición que nos ofrece o *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*<sup>1</sup> (a partir de agora *Joint Committee*), e que recollen Stufflebeam e Shinkfield na súa obra *Evaluación sistemática*, “a avaliación é o axuizamento sistemático da valía e o mérito dun obxecto” (Stufflebeam e Shinkfield, 1987: 19). O carácter sistemático vén determinado, cando menos, por tres factores: en primeiro lugar, a conciencia da actividade, é dicir, saber que se está avaliando e se quere avaliar con carácter previo e respondendo a unhas determinadas necesidades de información. En segundo lugar, porque se segue unha determinada orde e un determinado método ao facelo (aquí é onde a avaliación toma prestados elementos da metodoloxía de investigación social). E, en terceiro lugar, porque estrutura de forma lóxica o camiño cara á valoración, é dicir, recompílase información, interprétase esta información e valórase coa base das devanditas interpretacións, que, pola súa vez, están baseadas na información recompilada. Efectivamente, Patton (1982: 273) sinala catro niveis de análise en avaliación: 1) resultados ou achados (feitos, datos e información que se recolle, a presentación básica dos datos, os achados empíricos), 2) interpretacións (explicacións sobre os feitos, especulacións entre as interrelacións, causas, razóns e significados que se dan aos datos), xuízos (valoracións acerca dos resultados e as súas interpretacións, criterios específicos aplicados aos achados) e recomendacións (suxestións sobre posibles liñas de acción).

<sup>1</sup> O *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* comezou a reunirse ao inicio dos anos oitenta e publicou a primeira edición das súas normas no ano 1981. Este Comité está integrado por máis de douscentos profesionais no campo da avaliación, os cales se reúnen periodicamente para revisar as normas. Aínda que este Comité iniciouse co ámbito educativo de fondo, convértese axiña en referencia nas restantes disciplinas que se ocupan da avaliación de programas e políticas (Bustelo, 1998).

Segundo a definición apuntada, preténdese emitir xuízos sobre o valor e o mérito do obxecto avaliado (neste caso, programas, plans ou políticas). Mentres o mérito depende das características intrínsecas do avaliado e ten que ver con se fai ben o que se supón que debe facer, o valor depende do extrínseco, do uso que se fai do devandito avaliado no contexto. É dicir, mentres o mérito pode ser valorado illadamente, o valor só pode ser considerado respecto a un contexto e a unhas necesidades particulares. Esta circunstancia de estar interesados non só no mérito, senón tamén no valor do que se avalía abunda no carácter práctico e aplicado da avaliación.

Precisamente, é este carácter aplicado e práctico, así como o cuarto nivel de análise sinalado por Patton (o das recomendacións), o que recorda a necesidade de incluír na definición de avaliación o seu porqué ou razón de ser, é dicir, as súas **funcións**. Efectivamente, a avaliación non se fai en abstracto, senón coa intención de mellorar os programas e políticas avaliadas, render contas e/ou exemplificar ou ilustrar accións futuras.

A primeira función, a de **mellora** do programa ou política avaliada, significa que a avaliación se concibe como un artefacto metodolóxico que permite a retroalimentación e a aprendizaxe sobre a propia práctica. Neste sentido, a avaliación resulta imprescindible como instrumento de mellora e perfeccionamento e como garante da calidade dun servizo ou programa.

O **rendemento de contas** ou responsabilidade sería a segunda función da avaliación. A avaliación debe servir como instrumento que permita, nos diferentes niveis de responsabilidade, render contas sobre a xestión e os resultados dun programa. Isto adquire un maior sentido cando se refire a programas e políticas públicos, xa que o rendemento de contas debe formar parte indiscutible do sistema democrático. Este rendemento de contas debe darse a varios niveis, incluíndo de forma especial a cidadanía: o cidadán/á ten dereito a saber non só en que se están empregando os fondos públicos, senón tamén con qué grao de idoneidade e eficacia se están asignando, xestionando e utilizando tales fondos.

Ademais destas dúas funcións, a avaliación pode cumprir unha terceira, que é a de dar luz ou **iluminar accións futuras**. Aínda que o sentido último da avaliación ten que ver, esencialmente, co programa concreto avaliado nun contexto, situación e momento determinado, de forma que se contribúa á súa mellora e se rendan contas sobre el, as avaliacións proporcionan unha información sistemática que contribúe non só ao “acervo científico” dese programa, servizo ou política concreta, senón tamén á abordaxe xeral de determinados problemas públicos.

Por tanto, o sentido último da avaliación é a súa **utilidade** para algunha ou varias destas tres funcións. Esta utilidade debe ser concibida, ademais, en dous sentidos. Por unha banda, a avaliación debe ser capaz de xerar unha información útil para o programa ou política que está a avaliar, é dicir, a información debe ser pertinente ao obxecto avaliado e ao seu contexto determinado. Por outra, debe ser unha información con carácter práctico, é dicir, debe estar dirixida á acción, propondo cursos de acción futura (que poden ir desde modificacións concretas a continuar ou terminar o programa ou política avaliada). Para Monnier (1995), ademais, a utilidade social é o elemento clave da avaliación e aquela conséguese se se recoñece e implica os diferentes actores no proceso avaliativo. Incluso cando a súa utilización é menos directa e inmediata, a utilidade segue sendo o fundamento da avaliación.

Esta utilidade e este uso da avaliación están tamén ligados aos propósitos que se lle asignaron á avaliación. Carol Weiss (1998a: 25) sinala que, tradicionalmente, a avaliación fixo fincapé no propósito de ofrecer información para **facilitar o proceso de toma de decisións**, como son:

- facer correccións intermedias no proceso de execución dun programa ou política
- continuar, expandir ou institucionalizar unha política ou programa ou, pola contra, cortalos, acabalos ou abandonalos
- examinar novas ideas e/ou programas ou políticas
- elixir a mellor entre varias alternativas
- decidir se se continúa co financiamento

Non obstante, nos últimos anos aumentou a conciencia de que os resultados dunha avaliación non determinan, por si sós, as decisións acerca dun programa, servizo ou política. En moitas ocasións, as organizacións e axentes relacionados cun programa ou política non aplican de forma directa e inmediata os resultados dunha avaliación. Máis frecuentemente, aprenden da avaliación e esta aprendizaxe afecta as decisións de forma sutil e gradual. Por esta razón, nos últimos tempos foise recoñecendo o importante papel que pode ter a avaliación como **facilitadora da aprendizaxe organizativa** (Weiss, 1998a: 26). Neste caso, os propósitos están menos orientados a decisións concretas sobre os programas ou políticas avaliados, como son:

- rexistrar a historia do programa ou política
- ofrecerlles *feedback* ou información sobre a súa práctica aos profesionais que interveñan nas devanditas políticas ou programas
- destacar ou reforzar os obxectivos dun programa
- render contas (a cultura do rendemento de contas pode facer que os profesionais dunha organización estean máis atentos ás expectativas do público)
- entender (saber máis sobre) a intervención social

Unha vez repasados os conceptos básicos que permiten comprender o sentido último da avaliación, convén aquí discutir tamén a metodoloxía da **metaavaliación** como unha forma de analizar criticamente como se avalían determinadas políticas públicas. De feito, a avaliación de programas e políticas públicas é unha realidade que, aínda que timidamente, foi crecendo de forma estable e positiva nas administracións públicas e, neste momento, reclama a atención tanto de profesionais como de académicos. En España, empézanse a realizar avaliacións e isto está a xerar algunhas referencias empíricas nalgúns sectores da política, aínda que estas distan moito de estaren sistematizadas. En xeral, son practicamente inexistentes as investigacións que teñen como obxecto de estudo as propias avaliacións que se están a realizar sobre as diferentes políticas públicas.

Ante a necesidade de estudos sobre os procesos de avaliación que comezan a levarse a cabo en determinados sectores (como é o caso das políticas de igualdade de xénero), un enfoque innovador para a súa realización é a metaavaliación, que consiste na recompilación, análise e valoración sistemática dun conxunto determinado de procesos de avaliación. A avaliación pode ser, ademais, unha ferramenta especialmente útil para a mellor comprensión da función de avaliación nun determinado sector e para a realización de propostas de mellora e desenvolvemento da citada función.

A metaavaliación, entendida esta como avaliación de avaliacións, é un concepto relativamente recente. Un dos primeiros autores que desenvolve o concepto é Michael Scriven, cuxo termo aparece definido no seu *Evaluation Thesaurus* (thesaurus de avaliación): “a avaliación de avaliacións –indirecta-

mente, a avaliación dos avaliadores– representa unha obriga tanto ética como científica cando o benestar doutros está en xogo” (Scriven, 1991: 228). Tamén o *Joint Committee*, na segunda edición das súas normas de avaliación, desenvolve a metaavaliación como unha das normas de precisión que deben cumprir as avaliacións. A norma A12 Metaavaliación di: “A avaliación en si mesma debe ser formativa e sumativamente avaliada segundo estas e outras normas pertinentes, de maneira que a súa realización se oriente de forma apropiada e, en canto termine, os axentes críticos (stakeholders) poidan examinar de cerca as súas fortalezas e debilidades” (*Joint Committee*, 1994: 185).

No entanto, para algúns autores o concepto de metaavaliación inclúe tamén a síntese de avaliacións, como é o caso da clasificación realizada pola *Evaluation Research Society* (Evaluation Research Society Standards Committee, 1982), e na cal un dos seis tipos de avaliación descritos é a metaavaliación. Nesta clasificación, á metaavaliación outórgaselle o significado de síntese de avaliacións, é dicir, unha forma de avaliación que reanaliza os resultados dunha ou varias avaliacións para determinar que é o que se aprendeu sobre unha política ou programa (Chelmsky, 1989).

Efectivamente, e aínda que baixo o termo de metaavaliación se teñen incluído tradicionalmente tanto a avaliación de avaliacións como a de análise ou resumo dos resultados dunha ou varias avaliacións, propónse aquí unha necesaria distinción entre metaavaliación e síntese de avaliacións, xa que, na nosa opinión, son procesos de natureza moi distinta.

A **síntese de avaliacións** serve para unificar, resumir e mesmo potenciar os resultados de varios estudos de avaliación de programas ou políticas similares. O foco aquí está nos resultados, nos datos que concluíron os estudos de avaliación. A función última non é xulgar os procesos de avaliación, senón ter unha base empírica para xulgar os resultados xerais dos programas ou políticas avaliadas.

Non obstante, a **metaavaliación**, tal e como se formula aquí, consiste en facer avaliación dos procesos de avaliación. O foco aquí concéntrase nos devanditos procesos –é dicir, en como se realizaron as avaliacións–, non nos resultados destes. É posible que nunha metaavaliación nos interesen os resultados, pero non no seu contido ou en si mesmos, senón en se son bos (é dicir, se se recompilou a información e datos suficientes, e se as conclusións, interpretacións e valoracións están ben fundamentadas), se resultaron útiles ou se foron realmente utilizados para a mellora das políticas, o control de responsabilidades ou a ilustración de accións futuras.

Por tanto, mentres a síntese de avaliacións (e que pode incluír algún tipo de metaanálise) está máis ligada ao concepto de revisión do estado da cuestión e á necesidade dun maior aproveitamento do saber acumulado sobre un determinado sector, a metaavaliación vincúlase máis ao control de calidade dos procesos de avaliación e á comprensión da función de avaliación no proceso das políticas públicas.

A metaavaliación, tal como aquí se formula, é dicir, a avaliación da avaliación e diferenciándoa da síntese de avaliacións, ten un primeiro significado como **control de calidade das avaliacións**, cumprindo así unha función autorreferenciada ou reflexiva da avaliación que trataría de contestar a famosa pregunta de Scriven: “quen avalía ao avaliador?”. Trátase dun concepto principalmente técnico da avaliación que se asocia, sobre todo, ao control do nesgo do avaliador e a asegurar a credibilidade das avaliacións, facéndose incluso analoxías cos procesos de auditoría fiscal e relacionándose coa acreditación e a comprobación da calidade dos procesos de avaliación (Schwandt e Halpern, 1988). De feito, nesta función de metaavaliación como control de calidade téndese a metaavaliar cada avaliación de forma individual e non tanto varios procesos simultaneamente.

O segundo significado da metaavaliación é a súa función como **descripción, análise e valoración dos procesos de avaliación**. Este segundo significado é no que nos interesa facer fincapé neste traballo. Máis que enfocar a metaavaliación como unha forma de controlar a calidade das avaliacións realizadas, concíbese como unha forma de estudo das políticas públicas, na súa fase concreta de avaliación. É dicir, máis que a valoración da calidade das avaliacións estudadas, propónse realizar valoracións sobre a súa adecuación e oportunidade ao contexto avaliativo e da política, e da súa contribución ao cumprimento das funcións da avaliación.

## 2. A avaliación dos plans de igualdade en España: unha metaavaliación de once experiencias no nivel central e autonómico

Entre os anos 1998 e 2001, realicei unha metaavaliación arredor dos plans de igualdade de xénero aprobados tanto no nivel central, a instancias do Instituto da Muller, como no nivel autonómico, cada un deles promovido polo correspondente organismo autonómico de igualdade (Bustelo, 2001; 2004). As experiencias de avaliación metaavaliadas foron once e todas elas se produciron entre os anos 1995 e 1999. Os criterios de selección, ademais do criterio temporal, foron amplos, recolléndose calquera experiencia de avaliación dos plans, independentemente do tipo de avaliación realizado, do seu alcance e do tempo ou recursos empregados. Os casos seleccionados foron as avaliacións seguintes:

- II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1993-95. IM. Realizada en 1995-1997.
- II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres 1995-97. “Las Mujeres en Andalucía: Estrategias para avanzar” Instituto Andaluz de la Mujer. Realizada en 1997-99.
- (I) Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Aragón 1994-96. Instituto Aragonés de la Mujer. Realizada 1996-97.
- I Plan de Igualdad de Oportunidades 1995-96. Instituto Canario de la Mujer. Realizada en 1996.
- II Plan de Igualdad de Oportunidades: “Las Mujeres de Castilla-La Mancha hacia el siglo XXI” 1995-1999. Dirección General de la Mujer. Realizada en 1999.
- (I) Plan Integral de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Castilla y León 1994-96. Secretaría Regional de la Mujer. Realizada en 1996-97.
- II Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1994-96. Institut Català de la Dona. Realizada en 1996-97.
- II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de la Comunidad de Madrid 1993-95. Dirección General de la Mujer. Realizada en 1995-1996.
- II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Gallegas 1995-97. Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller. Realizada 1996-1998.
- (II) Plan Integral de la Mujer 1996-99. Dirección General de Bienestar Social del Gobierno de La Rioja. Realizada 1997-99.
- II Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1995-99). Emakunde.

Os criterios de (meta)avaliación quedaron establecidos arredor de tres grandes dimensións, que se expoñen deseguido:

- 1) Como se deseñaron as avaliacións e cales foron as estratexias avaliativas formuladas? Na análise do deseño dunha avaliación, resulta crucial analizar o contexto avaliativo en que se xeran, xa que esta é unha dimensión que axuda a entender as respostas avaliativas. En segundo lugar, analizáronse tamén os propósitos de cada un dos procesos de avaliación, é dicir, a súa claridade e coherencia con respecto a como se deseñan os devanditos procesos. Ademais, estudouse o tipo de estruturas a que se asignara a función de avaliación e, por último, e no que se refire á estratexia xeral dos procesos de avaliación, analizáronse os tipos de avaliación realizados e os recursos empregados nelas.
- 2) Cal foi o papel dalgúns elementos clave na avaliación? Neste punto analizáronse catro elementos clave dos procesos avaliativos. En primeiro lugar, os axentes e participantes na avaliación, distinguindo os responsables e axentes dela (xa fosen internos ou externos) e os diferentes participantes nas diversas fases do proceso avaliativo. En segundo lugar, fíxose unha análise dos momentos en que se deseñou e se realizou a avaliación, así como a súa duración e calendario. En terceiro lugar, analizáronse os criterios de avaliación utilizados, así como os indicadores establecidos, as súas fontes e o proceso de establecemento. Finalmente, describíronse os procedementos e instrumentos utilizados para a recompilación e análise da información.
- 3) Cal foi a utilización e o impacto das avaliacións? A pesar das limitacións de abordar esta dimensión (o estudo da utilización dos procesos avaliativos requiriría dunha investigación de corte longitudinal, cuestión que excedía da investigación realizada), introducíronse como aspectos a estudar: 1) a pertinencia e utilidade da información producida polas experiencias de avaliación, 2) a comunicación dos resultados e os destinatarios dela; e, finalmente, 3) o propio impacto dos resultados e dos procesos de avaliación, tanto nos propios plans e políticas como nos órganos de igualdade que promoveran as avaliacións.

A metaavaliación realizada verbo das políticas de igualdade de xénero permitiu extraer unha serie de conclusións sobre a función de avaliación que non só seguen sendo nunha boa parte válidas respecto aos procesos de avaliación de plans de igualdade que se abordaron posteriormente, senón que tamén poden ser extrapolables a outros ámbitos de política.

As conclusións fórmulanse aquí en termos de factores que condicionaron a adecuación e utilidade dos procesos de avaliación estudados, é dicir, máis en termos dos problemas ou debilidades que se detectaron que nas súas posibles fortalezas. A razón de ser desta perspectiva radica non só no feito de se encontraren moitas máis debilidades ca fortalezas, senón tamén nun exercicio de retroalimentación, no cal destacar de forma xeral os problemas detectados é unha maneira lóxica de propor solucións. Unha vez dito isto, no entanto, debe deixarse claro que estas experiencias de avaliación tiveron moito mérito de seu, polo mesmo feito de se produciren e porque na maioría dos casos eran as primeiras experiencias de avaliación que se realizaban.

Tamén porque, como xa vimos no punto anterior, pódese concibir a utilización da avaliación non só para unha concreta toma de decisións, senón tamén para unha aprendizaxe organizativa máis difusa. Ademais da utilización dos resultados dunha avaliación, poden potencialmente “utilizarse” tamén os propios procesos de avaliación, facendo que as organizacións desenvolvan a súa función de avaliación, unha cultura avaliativa e un *know how* en avaliación, incluíndo a capacidade de resposta ante diferentes situacións avaliativas, a metodoloxía e os procedementos de avaliación, así como a propia utilización de resultados e a aprendizaxe para situacións futuras. O propio feito de estar avaliando,



facendo as organizacións protagonistas e conscientes do seu propio quefacer, parece ter efectos positivos en si mesmo. Non obstante, este aproveitamento ou boa utilización dos procesos de avaliación para a aprendizaxe organizativa depende, en moitos casos, de que exista unha certa cultura de avaliación nas organizacións, extremo que non adoita ocorrer en moitas das nosas organizacións públicas. O potencial de aprendizaxe organizativa destas primeiras experiencias de avaliación podería ser inmenso de se ter desenvolvido nos organismos de igualdade unha cultura de avaliación. E isto sucedeu de forma moi irregular: mentres nalgúns organismos se soubo aproveitar ben esta aprendizaxe e se avanzou notablemente no enfoque da avaliación, noutros, non só non se fixo tal cousa, senón que se xerou unha inercia, consolidándose procesos de avaliación posteriores que se levaron a cabo cometéndose os mesmos erros básicos e dando a entender, ademais, que esa é “A” maneira de avaliar plans e políticas de igualdade.

As conclusións son once e expóñense brevemente a seguir:

1. Falta de claridade no propósito da avaliación ou a necesidade de diferenciar avaliación e investigación.

A avaliación dáse nun contexto determinado, ao cal debe responder. Así, os propósitos da avaliación deberían ser claros, estar previamente explicitados e responder ao devandito contexto. Un primeiro factor que inflúe negativamente é a falta de claridade á hora de propor a avaliación: PARA QUE e POR QUE se fai esta? Un indicador evidente desta falta de claridade é o propio enfoque xeral dalgúns dos estudos de avaliación, nos cales non se soubo distinguir entre facer investigación sobre o problema a abordar – neste caso, a situación de desigualdade da muller– e facer avaliación das actuacións para abordalo –os plans e as políticas de igualdade de xénero.

Existen moitas razóns para diferenciar as funcións de investigación e avaliación (Bustelo, 1999), pero aquí quérense salienta especialmente as diferenzas no obxecto, sendo o obxecto da investigación a situación da muller e a súa evolución ao longo do tempo (é dicir, o problema público da desigualdade de xénero) e o obxecto da avaliación, os plans, é dicir como abordan os poderes públicos o problema da desigualdade e como inflúen tales actuacións no problema público. A avaliación debe centrarse na resposta que os poderes públicos lle dan a un determinado problema, e non nese problema en abstracto. No caso das políticas de igualdade de xénero, coma noutros, é evidente que a investigación sobre o problema contribúe, definitivamente, a unha mellor formulación das políticas. Pero isto non obvia a necesidade de avaliación das devanditas políticas. Una cousa é monitorizar o problema que hai que abordar e outra, valorar a actuación dos poderes públicos para abordar eses problemas.

2. Falta dunha visión global da actuación dos poderes públicos: a avaliación das políticas fronte á avaliación de plans ou programas concretos

Ningunha das experiencias se abordou como unha avaliación máis global da política de igualdade, senón como unha avaliación concreta dun determinado plan. Incluso, considerando esa avaliación concreta de plans, un dos problemas detectados nelas foi a tendencia a facer avaliación das medidas ou actuacións recollidas nos plans, carecendo ás veces dunha visión máis global que tivese en conta o plan no seu conxunto. Aínda que os plans sexan a principal forma de avaliar as políticas de igualdade, é importante non perder de vista a idea de avaliar as políticas de forma máis global. A avaliación dos plans facilita o cuestionamento do desenvolvemento e dos resultados dos devanditos plans, pero non adoita cuestionar o papel dos plans nin os plans en si mesmos, é dicir, non fomenta unha visión integrada das políticas públicas.

### 3. Falta de recoñecemento do carácter político da avaliación

En terceiro lugar, outra das razóns que aquí se identificaron como clave da falta de claridade no fin e nas funcións das avaliacións estudadas foi a ausencia de recoñecemento do carácter político da avaliación. Polo xeral, a avaliación dos plans de igualdade considerouse como un asunto exclusivamente técnico, non tendo en conta que a avaliación parte dun contexto claramente político (no cal hai grupos e persoas interactuando e con diferentes intereses e posicións no programa que se vai avaliar) e só ten sentido unha resposta da avaliación ao devandito contexto. Isto é algo que, inevitablemente, fixo que se desvirtuasen os procesos de avaliación, facéndoos en moitos casos residuais e inútiles para os fins que supostamente se propuxeran nun principio.

### 4. A percepción da avaliación como unha función secundaria nos organismos públicos

Aínda que os plans implican moitos outros actores gobernamentais, os organismos de igualdade seguen a ser os absolutos protagonistas e principais actores do conxunto de actuacións que propoñen. Unha das principais funcións dos organismos, ademais da información e sensibilización e a de investigación en temas de igualdade, é o impulso, coordinación, seguimento e avaliación dos correspondentes plans. En boa lóxica, a avaliación debería ser unha das funcións máis importantes nos devanditos organismos. Non obstante, con algunha excepción, a función de avaliación era practicamente residual na maioría dos organismos de igualdade que realizan as avaliacións analizadas.

### 5. Visión parcial da avaliación: unha mala xestión e utilización dos diferentes tipos de avaliación

Decote, a maior parte das avaliacións estudadas, que para moitos organismos de igualdade representaban as súas primeiras experiencias, padeceron, dun xeito ou outro, dunha visión estreita e parcial da avaliación. Isto consiste en realizar avaliacións cunha tendencia a ser parciais e finalistas. Neste punto exponse de maneira sucinta a utilización que dos diferentes tipos de avaliación se fixo nas once experiencias analizadas.

En xeral, moi poucas experiencias realizan avaliación do *deseño ou conceptualización* do programa. No entanto, resaltamos aquí a importancia deste tipo de avaliación, especialmente se se quere reforzar unha perspectiva de avaliación de políticas máis que de plans e actuacións concretas.

No que se refire á avaliación de *proceso*, pódese concluír que esta se fixo moito menos do que se pretendía ou se quixo crer. En realidade, as avaliacións chamadas de proceso ou implementación foron, en moitos casos, avaliacións de produto ou *outputs*, limitándose a describir as actuacións ou actividades que se realizaran –ou non– como parte dos plans. Non obstante, practicamente non se avaliaron os mecanismos de funcionamento a través dos cales os plans se poñen en marcha, especialmente cómo chega o organismo de igualdade ás outras unidades administrativas que deben estar implicadas.

Por último, a avaliación de *resultados* é a que máis se ten desenvolvido na súa vertente de avaliación de produtos ou *outputs*. É dicir, avaliáronse as actuacións que resultaron dos plans e, nalgúns casos, fíxose de forma bastante completa e exhaustiva (analizando tamén os axentes implicados, o tipo de persoas destinatarias, o orzamento investido, o tempo empregado e ata o tipo de actividade de que se trataba). No entanto, na súa maioría, este tipo de avaliación redúcese a valorar o “graو de cumprimento”, que consiste simplemente en comprobar se se realizaron ou non cada unha das accións ou medidas propostas. En moitos casos, nin sequera se efectúa unha valoración global do plan, senón de cada unha das actuacións. Finalmente, non se ten feito practicamente avaliación de resultados na súa vertente de efectos ou *outcomes*, sobre todo se falamos dos efectos netos dos plans.

Ademais de aproveitar mellor as oportunidades que nos brindan os diferentes tipos de avaliación, traríase de utilizalos conxunta e sinerxicamente. Nalgúns casos, cando se fixo avaliación da implementación ou proceso de execución do plan e avaliación de resultados, fíxose dos estudos separados con procesos diferenciados, como se un tipo de avaliación non tivese que ver co outro. E isto fai que a avaliación perda moita da súa posible potencia.

#### 6. A falta de claridade no QUÉ (criterios de avaliación). A ditadura das técnicas nos procesos de avaliación

A análise das experiencias de avaliación metaavaliadas neste traballo permite detectar, en xeral, unha certa confusión respecto á definición dos criterios de avaliación. Na maioría dos casos nin sequera aparecen explicitamente reflectidos nos informes. En xeral, pensar sobre qué se quere avaliar –criterios de avaliación– é un paso clave e que, no entanto, adoita obviarse ou darse por feito, semellando que xa están preestablecidos uns criterios para a avaliación que son xerais, preexistentes e válidos para calquera situación, pero que, ademais, ninguén explicita dunha forma clara. Por tanto, dedúcese que, en xeral, non houbo unha reflexión seria previa aos procesos de avaliación sobre qué se quere realmente avaliar. É máis, en moitas ocasións dá a impresión de que o QUÉ avaliar (criterios de avaliación) se ten definido a través do CÓMO avalialo (metodoloxía e, sobre todo, as técnicas utilizadas), dando prioridade a isto último. Así, parece que o máis importante son as técnicas ou instrumentos para recoller a información, e isto, en moitos dos casos, escurece os pasos previos (definición dos criterios de avaliación) e, como se verá máis adiante, algúns dos posteriores (valoración, emisión de xuízos e recomendacións).

#### 7. Problemas na recompilación e os fluxos de información: a importancia das estruturas de coordinación

Unha das grandes dificultades mencionadas reiteradamente polas responsables dos organismos de igualdade era a dificultade de recompilar a información sistemática necesaria para realizar a avaliación. Ao seren transversais os plans, unha boa parte da información que hai que recompilar para a avaliación non se encontra nos propios organismos de igualdade, senón noutras unidades administrativas. Para esta ardua tarefa, ademais dunha boa dose de autoridade e de persuasión, os organismos de igualdade necesitan, por un lado, bos sistemas de información e, por outro, estruturas de coordinación adecuadas que os sustenten, alimenten e manteñan. Na metaavaliación realizada descríbense polo miúdo os tipos de estruturas de coordinación que tiveron algún papel nas avaliacións. En xeral, vese que tales estruturas son aínda moi débiles e que se establecen unha serie de tendencias, como son a importancia do tipo de organismo público –neste caso, vese unha vantaxe nos organismos autónomos e as súas propias estruturas (consellos reitores)–, as vantaxes e desvantaxes das estruturas creadas *ad hoc* para o seguimento e avaliación dos plans, e a pouca vinculación real –salvo algunha excepción– dos Consellos da Muller e dos Parlamentos e Asembleas lexislativas.

Resulta claro, pois, que, máis que un problema técnico relacionado cos instrumentos e técnicas para recompilar e analizar a información, existe un problema de decisión política e dun posterior deseño organizativo. O marco institucional para a avaliación é en si un escenario político importante que normalmente non se considera.

## 8. A importancia dos tempos e o calendario dos procesos: a temporalidade como elemento clave da avaliación

Hai dúas cuestións relacionadas co tempo e que resultan cruciais en calquera proceso de avaliación. En primeiro lugar, **o momento en que se formula a avaliación**, xa que esta resulta unha ferramenta moito máis potente se se formula desde o inicio, na mesma fase de deseño e orientación dos plans. E isto é algo en que fallan case todas as experiencias analizadas. Esta circunstancia comportou múltiples dificultades.

A segunda cuestión é a do **calendario da avaliación**, se este foi axustado ou se houbo algún atraso sobre o calendario previsto, que é o que ocorreu en practicamente todas as avaliacións. Con todo, nalgunhas non foron tan significativos coma noutras, onde os devanditos atrasos poñen en dúbida a utilidade global do estudo. A solución a este problema dos tempos sabemos que non é sinxela, xa que existen claros condicionamentos no propio funcionamento das organizacións públicas, como, por exemplo, o necesario axuste orzamentario ao ano fiscal, os case sempre lentos procedementos para a contratación externa ou os propios ritmos organizativos. Non obstante, coidamos que prestarlle máis atención a esta variable é esencial para o éxito das avaliacións.

## 9. O claro déficit de “elaboración práctica”

Na análise realizada das once experiencias metaavaliadas, conclúese que existe un claro déficit do que denomino “tradución ou elaboración práctica”. Ademais de recompilar información, analízala e interpreta, en avaliación tamén se debe valorar a devandita información (axuizamento sistemático) e, posteriormente, realizar suxestións para a acción (establecemento de recomendacións). A denominación de “tradución ou elaboración práctica” vén dada polo feito de que son estes dous últimos pasos os que lle confiren un necesario carácter aplicado á avaliación.

Respecto ao axuizamento sistemático, case todas as experiencias presentan a mesma carencia. De feito, a elaboración de conclusións é moi pequena ou practicamente nula na maioría das avaliacións. Cataluña, Galicia e o País Vasco son as que teñen un maior grao de elaboración de tales conclusións. No caso das recomendacións, é unanimemente deficitario: ningún dos informes das once experiencias analizadas contén unha epígrafe específica de recomendacións ou suxestións, malia a importancia que a este elemento se lle dá na teoría da avaliación.

Desde o noso punto de vista existe, pois, un clarísimo déficit de elaboración práctica, nalgúns casos tan extremo que esta circunstancia abondaría para pór en dúbida se realmente nos encontramos ante un proceso de avaliación ou ante outro tipo de análise ou investigación; en calquera caso, poderían ser valorados como procesos de avaliación claramente incompletos. Así e todo, parece lóxico que, se non estaban ben definidos previamente uns criterios de avaliación, sexa moi difícil realizar un axuizamento sistemático e unhas posteriores recomendacións.

## 10. Os deficientes procesos de comunicación e difusión da avaliación. A accesibilidade dos informes.

En xeral, os **informes** finais de avaliación non foron moi completos e, ademais, a súa **difusión** non foi, polo xeral, ampla (coa clara excepción do País Vasco). Na maioría dos casos, os informes quedaron para “uso interno”. De feito, o carácter público dos informes e o **acceso** a eles non está claro en moitos casos. O curioso é que non parece existir un criterio común ao respecto. Como anécdota ilustradora desta falta de criterios a que nos referimos, mentres nunha Comunidade Autónoma tivemos que avalar a nosa petición de información coa garantía da Universidade Complutense, noutra acabaron enviando a copia do informe ao enderezo particular da investigadora, despois de moitos meses de espera e probablemente por temor a que a “vía oficial” non fose a adecuada.

## 11. A escaseza de recursos dedicados

En xeral, foi moi difícil obter información exhaustiva sobre os recursos empregados na avaliación. Aínda que se facilitaron os gastos directos imputables á avaliación nos casos de estudos externos, foi practicamente imposible obter datos fiables sobre os gastos indirectos empregados (é dicir, tempo e esforzos internos dedicados á avaliación). En moitos casos, tampouco se dispuña do dato de cal foi o orzamento global do plan obxecto da avaliación.

Aínda así, e cos datos obtidos, pódese concluir que a cantidade e o tipo de recursos investidos nas avaliacións foron moi heteroxéneos. Isto non podía ser doutro xeito, xa que son tamén moi heteroxéneas entre si as propias dimensións dos organismos de igualdade autonómicos, e destes co organismo central. Por esta razón, é importante valorar os datos en termos relativos –relacionando o gasto da avaliación co orzamento global do plan avaliado e do organismo de igualdade que se encarga da avaliación–. Respecto aos datos obtidos, os gastos directos, en termos xerais, foron moi baixos. Mesmo no caso en que os gastos directos eran substancialmente máis altos que o resto (máis do dobre que o seguinte por debaixo e 25 veces máis que os dous casos en que se empregou menos orzamento), como é no caso de Andalucía, estes non son tan altos en termos relativos. O importe empregado (aproximadamente 56 000 000 de pesetas) representaba só o 0,07% do orzamento total do plan e o 0,97% do orzamento do Instituto Andaluz da Muller nos tres anos de vixencia do plan.

### 3. A análise de marcos interpretativos como unha metodoloxía adecuada para facer unha avaliación do deseño ou da conceptualización das políticas públicas

Como xa se sinalou no punto anterior, demostrouse a importancia e utilidade das avaliacións de deseño ou conceptualización dun programa ou política, tanto para entender a teoría subxacente á intervención pública, é dicir, para valorar a coherencia e relevancia das políticas, como para ofrecer unha base para interpretar os resultados que reflectan as avaliacións de proceso e resultados. No entanto, é o tipo de avaliación menos desenvolvido, moi por debaixo das avaliacións de proceso ou implementación e das de resultados.

Neste terceiro punto, utilizando a base empírica que nos achegou o proxecto MAGEEQ<sup>2</sup>, descríbese a análise interpretativa de marcos de política como unha metodoloxía que pode resultar adecuada para realizar avaliación do deseño ou conceptualización dos plans e/ou políticas de igualdade de xénero, xa que a citada metodoloxía ten por obxecto analizar os marcos subxacentes ás intervencións propostas, preguntándose sobre como se representan e diagnostican os problemas que se pretenden abordar (neste caso, a desigualdade de xénero) e como se lles ofrece unha solución, ademais de quen ten voz para definir os problemas e ofrecer solucións e a quen se fai responsable dos devanditos problemas e solucións.

Unha das vantaxes da análise de marcos é que ofrece a posibilidade de facer avaliación do deseño ou conceptualización dun programa ou política desde un enfoque epistemolóxico diferente do que tradicionalmente se utilizou para facer ese tipo de avaliación. Efectivamente, os enfoques desenvolvidos ata agora para facer avaliación do deseño ou conceptualización dos programas e políticas inscribense de cheo nunha tradición epistemolóxica de carácter positivista e hipotético-dedutivo.

2 O proxecto de investigación MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*) foi financiado polo V Programa Marco e estivo operativo desde xaneiro de 2003 a decembro de 2005. Para máis información véxase [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net) e [www.proyecto-mageeq.org](http://www.proyecto-mageeq.org). Este proxecto verase continuado e ampliado co proxecto QUING (*Quality in Gender+Equality Policies*), esta vez financiado polo VI Programa Marco, que comezou en outubro de 2006 e terá unha duración de 54 meses.

Un dos enfoques que se desenvolveron, relacionados co tipo de avaliación sinalado, é o da identificación e avaliación da “teoría do programa”. Aínda que a necesidade de definir as teorías dos programas ou políticas se fundamente, precisamente, en que os programas e as intervencións públicas son un fenómeno complexo e complicado e “non é probable que se asenten en termos racionais nin en claras declaracións de por que se escollen unha serie de actividades ou de que accións se espera que produzan [e]? que resultados” (Weiss, 1998: 55), a teoría subxacente á “teoría de programa” baséase nunha perspectiva racionalista e positivista. De feito, para os autores da “teoría do programa”, a *definición* dun programa consiste principalmente en construír *un modelo de relacións de causa-efecto*.

Outras referencias dispoñibles tamén teñen unha base racionalista. Por exemplo, Osuna e Márquez (2000), baseándose no enfoque do marco lóxico, identifican dous grandes criterios para a avaliación de deseño, racionalidade e coherencia. A racionalidade concíbese como a análise das relacións entre as necesidades observadas e os obxectivos formulados na intervención. A coherencia, que pode ser interna ou externa, é a adecuación dos obxectivos á estratexia xeral de intervención. É dicir, a norma, e o que se espera dun “bo” programa ou política, é que se comporte en termos completamente racionais.

Non obstante, a literatura en políticas públicas ten mostrado repetidamente, xa desde hai tempo (Lindblom co seu modelo incrementalista; Wildavsky cos seus estudos sobre implementación, Lipsky; Cobb e Elder, etc.), que as políticas e os programas son bastante menos racionais do que os primeiros analistas de carácter racionalista mantiveran. Especialmente os autores que se dedicaron á definición de problemas e á formación da axenda teñen sinalado que os problemas públicos son construcións sociais e políticas, e, ao tratar e negociar cos diferentes actores implicados, os *policy makers*, non son tan racionais ao tratar os asuntos, nin sequera ao definir os asuntos que deben ser tratados. A cantidade de actores e de factores que inflúen no proceso de formulación das políticas desde o principio –incluso desde o mesmo momento de construción dos asuntos a tratar– non permiten que as políticas ou programas públicos sexan ou funcionen tan racionalmente.

Como xa se sinalou antes, a análise de marcos de política permite facer unha avaliación do deseño ou conceptualización das políticas, xa que permite unha reflexión e valoración acerca da (in)coherencia das políticas de igualdade, ademais de suxerir melloras que fixesen tales políticas máis consistentes.

A existencia de ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes en relación co problema da desigualdade de xénero inflúe na formulación das políticas de igualdade en Europa. Esta é a tese central da investigación desenvolvida polo proxecto europeo MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), no cal se realiza unha análise comparativa dos ‘marcos interpretativos’ políticos da desigualdade de xénero entre a Unión Europea (UE) e seis países membros: dous do sur de Europa –España e Grecia–, dous do centro –Holanda e Austria–, e dous do leste –Hungría e Eslovenia.

Efectivamente, a desigualdade de xénero é un problema político polémico e complexo. En Europa existen unha gran variedade de interpretacións e de análises diferentes sobre o tema e un gran número de estratexias distintas para abordalo, en parte influídas polos diferentes contextos políticos nacionais. Como exemplo, a política holandesa sobre a prostitución concibe este problema máis ou menos como un emprego normal retribuído, mentres que en Suecia se trata como un delito (Outshoorn, 2001). Se, por un lado, a variedade de interpretacións é enriquecedora, por outro, as maneiras diversas de entender a igualdade de xénero no nivel supraestatal, estatal e subestatal, e por parte de distintos/as actores/as dentro dun mesmo nivel, poden distorsionar, no proceso de implementación, os problemas e obxectivos compartidos na fase de formulación das políticas de igualdade. Por tanto, máis que a diversidade, o problema ten que ver co non-recoñecemento da citada diversidade. Así, é moi probable que cada actor poña en práctica a súa propia interpretación do concepto, sen ter aclarado previamente cal é a súa maneira de entender a igualdade, e presupondo ademais unha comprensión común e unívoca do concepto.

Por esta razón, a finalidade do estudo levado a cabo polo proxecto MAGEEQ é facer explícitas as diversas interpretacións do problema da desigualdade de xénero por parte dos/as distintos/as actores/as políticos/as no contexto europeo. Para isto, examínanse os procesos discursivos, utilizando en concreto a análise de 'marcos interpretativos' (*frame analysis*). Un 'marco interpretativo de política' (*policy frame*) é 'un principio de organización que transforma a información fragmentaria ou casual nun problema político estruturado e significativo, no cal se inclúe, implícita ou explicitamente, unha solución' (Verloo, 2005: 20). Por tanto, os marcos de política non son simples descrições da realidade, senón construcións ou representacións específicas que dan significado a tal realidade e estruturan a súa comprensión. A análise de marcos concíbese como o estudo dos 'marcos interpretativos' de política tal e como se utilizan na (re)construción e negociación da realidade por parte dos actores sociais e políticos nos seus respectivos discursos. O método do *policy frame analysis* ou análise de marcos interpretativos das políticas intenta identificar os marcos dominantes e/ou en conflito entre si no discurso dos/as actores/as sociopolíticos/as, marcos que se constrúen para dar sentido a diferentes situacións e acontecementos, atribuír culpas ou causalidade e suxerir liñas de actuación (Rein e Schön, 1993, 1994; Triandafyllidou e Fotiou, 1998; Snow *et al.*, 1986; McAdam, McCarthy e Zald, 1996).

A análise desenvolvida no proxecto MAGEEQ pretende identificar a lóxica interna (implícita ou explícita) dos marcos interpretativos, identificando os procesos de exclusión, é dicir, quen non ten voz na interpretación do problema e a súa solución. As cuestións que guían a análise dos textos neste enfoque son: cal é o problema tal e como se representa?, que solución se ofrece ao problema?, quen se supón que ten o problema?, cal é o grupo normativo?, cal é o grupo obxectivo das medidas?, quen é(son) responsable(s) do problema?, quen ten voz na definición do problema e da solución?

O foco da análise atópase na busca de marcos que compiten entre si e das inconsistencias dentro destes. O enfoque adoptado asume que os marcos de política que se encontran nos textos teñen un formato típico de diagnóstico e prognóstico do problema que se aborda. Por tanto, unha política inclúe unha representación dun diagnóstico (algún feito ou aspecto da vida social considérase problemático e necesita cambios), e dun prognóstico (proponse unha solución ao problema, a cal especifica qué é o que se debe facer), que son dúas das tarefas principais do proceso de creación de marcos (Snow e Benford, 1988: 199).

O período obxecto de estudo que cobre o MAGEEQ vai desde 1995 ata 2004. Os textos<sup>3</sup>, cuxa autoría pertence ás institucións políticas e ás administracións públicas, son o corpus principal da análise, é dicir, os textos oficiais que declaran as políticas de igualdade de xénero, que poden ser textos legais e, en especial no caso das políticas de igualdade españolas, os plans de igualdade no nivel nacional e autonómico. Unha segunda categoría de textos consiste nas actas dos debates parlamentarios e programas políticos sobre igualdade de xénero. Outro tipo de textos son os que proveñen do movemento feminista e de expertas en xénero. Por último, os textos que se orixinan nos medios de comunicación e reflicten os debates públicos sobre desigualdade de xénero serven como contraste para a análise. Para seleccionar os textos que se van analizar, procedeuse a reconstruír unha 'liña do tempo' na cal se identificaron os momentos ou eventos importantes referidos a cada un dos temas, ao longo do período de estudo. Os textos fóronse engadindo a partir dos ditos momentos clave ata comprobar que outros novos textos xa non engadían máis información substancial.

---

<sup>3</sup> Véxase [www.projectomageeq.org](http://www.projectomageeq.org).

Para a análise dos textos estableceuse unha serie de “preguntas guía”<sup>4</sup>. Estas axudan a establecer as diferentes dimensións de diagnóstico e prognóstico e, por tanto, son a base para describir e analizar os marcos. Ademais, a lista de preguntas é a que facilita a análise comparativa dos marcos, posto que todos os textos analizados polos seis países contestan ás mesmas preguntas. Para identificar e analizar marcos de política necesítase un enfoque cualitativo e, para iso, recórrase a técnicas baseadas na metodoloxía da *Grounded Theory* (Strauss e Corbin, 1997): análise de palabras e frases utilizadas repetida e regularmente ao longo dos textos; análise das palabras no seu contexto; dimensións de ideas específicas implícitas nos textos; e a organización de ideas en diferentes posicións dentro desas dimensións.

O MAGEEQ seleccionou tres temas candentes comúns entre os seis países e a Unión Europea<sup>5</sup>: a conciliación da vida familiar e laboral, a violencia doméstica e a desigualdade de xénero na política. Os criterios utilizados para elixir os temas foron, por un lado, a importancia ou relevancia pública dos temas en cada país e, por outro, a riqueza do material, tanto na cantidade de documentos dispoñibles como no que se refire ao número de actores/as con diferentes puntos de vista que están implicados nos debates.

A metodoloxía da análise de marcos desenvolvida componse de dúas fases. Na primeira fase, os textos ou documentos seleccionados son analizados utilizando a lista de “preguntas guía”, e os resultados da análise resúmense en inglés no que se denominou un “supertexto”<sup>6</sup>. Elaboráronse “supertextos” para cada un dos textos seleccionados para os tres temas comúns e o cuarto tema ata un total de 414. Os supertextos funcionan como un resumo sistemático e estruturado, e que pode ser entendido por alguén que non leu o documento orixinal<sup>7</sup>. Na segunda fase, a base de datos de supertextos someteuse a unha segunda análise, de carácter comparativa, na cal os supertextos foron os textos a analizar. As **conclusiones** que se extraeron da análise dos marcos das políticas de igualdade nos temas de conciliación, violencia e desigualdade de xénero na política, ademais de revelaren a existencia de similitudes e diferenzas entre os distintos temas e países en relación coa maneira de enmarcar o problema, a atribución de roles e as voces que falan nos textos, son tamén contundentes respecto ás moitas inconsistencias encontradas dentro deses mesmos marcos. Aquí expomos un resumo xeral das máis destacables.

4 Preséntase aquí un resumo con algunhas das preguntas guía. Para máis detalle, pode consultarse [www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org). Ademais de preguntas sobre as voces que aparecen no texto, faise unha serie de preguntas sobre o **diagnóstico**: que se representa como problema?, por que se ve como problema?, cal é a causa de que?, e, respecto á atribución de roles: quen causou o problema?, quen é responsable do problema?, de quen parece ser o problema? Respecto **ao prognóstico**: que facer? que accións son necesarias e por que?, como alcanzar os obxectivos (estratexias/instrumentos)?, e, sobre a atribución de roles: quen debería (ou non) facer o que?, quen pode suxerir liñas de acción posibles?, sobre quen se actúa? (grupos diana). Ademais, en cada dimensión pregúntase sobre como se relaciona cada aspecto co xénero e a interseccionalidade, ademais dunha pregunta xeral sobre o equilibrio entre diagnóstico e prognóstico.

5 Ademais, cada país elixiu un cuarto tema, que no caso de España foi o dos dereitos dos homosexuais, debido á candencia que tivo nos últimos anos.

6 En MAGEEQ elixiuse o concepto de “supertexto” en contraste co concepto de “subtexto”. Mentres un subtexto é algo que pode ser analizado como un significado implícito e non dito dun texto, un supertexto é o significado oculto que se fai explícito.

7 Isto é especialmente importante na análise comparativa, xa que permite a análise conxunta de textos e documentos en seis idiomas diferentes.



En primeiro lugar, un síntoma claro das inconsistencias na formulación das políticas de igualdade é o *desequilibrio entre diagnóstico e prognóstico* en cada tema e a falta de correspondencia entre marcos de diagnóstico e de prognóstico. Con respecto ao primeiro, os casos da desigualdade de xénero na política e a violencia doméstica amosan o mesmo desequilibrio cara ao prognóstico do problema. Isto parece indicar que as respostas que se deron ao problema son parciais ou incorrectas, posto que falta unha análise previa e comprensiva do tema en cuestión. O caso da conciliación presenta unha situación oposta: existe un desequilibrio cara ao diagnóstico do problema, mentres que o prognóstico está pouco desenvolvido. Isto significa que, mesmo cando o diagnóstico do problema está bastante articulado, as solucións que se propoñen non responden realmente aos problemas formulados. Ademais, falta unha correspondencia entre os marcos de diagnóstico que apuntan á división tradicional dos roles entre mulleres e homes como obstáculo para unha igual conciliación, e as solucións ofrecidas ao problema que reproducen de maneira normativa o papel tradicional das mulleres como coidadoras e nais.

Outro tipo de inconsistencia que ocorre nos textos é que os *marcos de prognóstico non contestan ao problema exposto no diagnóstico*. Por exemplo, nos textos da UE o débil marco de diagnóstico sobre a existencia de desigualdades de xénero no mercado laboral transfórmase, no prognóstico, en cómo as mulleres poderían conciliar traballo e familia a través de traballos flexibles e a tempo parcial. Por tanto, a solución non está dirixida ao problema tal e como este se articulara inicialmente, posto que a flexibilidade e o tempo parcial non son solucións á discriminación laboral das mulleres. Outro exemplo de inconsistencia na formulación das políticas é, no tema da desigualdade de xénero na política, o marco sobre a existencia dunha “dominación política masculina”, que non ten un marco equivalente de prognóstico en (case) ningún dos textos. A ausencia dun discurso paralelo sobre os cambios que serían necesarios na elite política masculina para “deixar” entrar máis mulleres nas institucións políticas e de toma de decisións mostra que, aínda que a dominación masculina e o patriarcado se consideran problemáticos, non se apela ao cambio masculino. Por tanto, o diagnóstico do problema da dominación masculina e do patriarcado déixase sen solución. No caso da violencia, a pesar das resistencias das maltratadas a presentar denuncia en contra dos maltratadores, as mulleres represéntanse nos textos normativos non só como as que teñen o problema, senón tamén como as responsables de acabar co problema da violencia a través das súas denuncias.

Outra das conclusións é que o *problema de xénero non é necesariamente prioritario*, a pesar de que, en moitos casos, as accións están enmarcadas en políticas de igualdade. Isto aparece de maneira moi clara no tema da conciliación da vida familiar e laboral, no que o obxectivo prioritario é claramente que as mulleres se incorporen ao mundo laboral porque isto é bo para a economía, máis que conseguir unha distribución máis equitativa das responsabilidades de coidado entre homes e mulleres. De feito, os textos analizados tenden claramente a aceptar e reproducir a repartición tradicional dos roles entre os sexos e a atribución normativa do papel de coidadora á muller, e, en certos casos, ata visións esencialistas da maternidade como vocación feminina. Por tanto, o obxectivo das políticas de conciliación parece ser, polo xeral, o de solucionar o declive demográfico e favorecer o crecemento económico, máis que o de avanzar na igualdade de xénero.

Na atribución de roles, unha similitude básica entre todos os países (e a UE) e os temas analizados é a de que *as mulleres son o grupo que parece ter o problema e ás que están dirixidas as accións para solucionaralo*. A mensaxe que se extrae dos documentos oficiais sobre políticas de xénero en Europa é, polo xeral, que a desigualdade de xénero é un problema de mulleres e son elas as que deben cambiar. Os homes represéntanse de maneira distinta nos países e nos temas, pero o que resulta común nos tres temas é que eles non teñen o problema nin se lles pide cambiar, é dicir, non se apela directamente a eles nin son case nunca obxectos directos das políticas de igualdade. No caso da

desigualdade de xénero na política, os homes aparecen como o grupo normativo en dous sentidos, posto que son o grupo cuxos estándares as mulleres deben supostamente conseguir e, ao mesmo tempo, o que exerce as posicións de poder en política. Na conciliación, os homes son 'invisibles', non existen nin como grupo normativo, e se se mencionan é para atribuírlles un papel subsidiario no coitado doméstico e familiar. No tema de violencia, os homes maltratadores parecen ser parte do problema e a eles se dirixen as medidas de sanción e criminalización. Porén, o colectivo masculino non se menciona explicitamente como obxectivo das accións de sensibilización para previr a violencia en contra das mulleres, senón que se fai referencia á sociedade en xeral.

*As voces presentes son maioritariamente as de policy makers, case sempre mulleres, mentres que as expertas en xénero e o movemento feminista teñen un espazo moito máis reducido. A escasa presenza destas voces nos documentos oficiais significa que a súa contribución é, de facto, limitada. Isto pode ser unha clara limitación, como, por exemplo, no tema da desigualdade de xénero en política, debido a que os marcos que adoptan un enfoque máis amplo e estrutural ao problema e á súa solución parecen vir precisamente destes/as actores/as.*

## Conclusiones

Neste artigo expuxéronse os principais problemas con que se encontra a avaliación das políticas de igualdade, identificando cales son as principais pexas e dificultades e suxerindo liñas xerais de actuación á hora de facer avaliación. Deste xeito, parece importante outorgarlle un papel máis central á avaliación nos organismos de igualdade, recoñecendo e introducindo na súa planificación o seu necesario carácter político, alén do exclusivamente técnico, e dedicándolle os suficientes recursos e enerxías. Ademais, é importante clarificar o fin e a función da avaliación, dándolle o seu papel de mellora e rendemento, distinguíndoa da investigación sobre o tema a abordar. Tamén é importante que se recoñezan os criterios de avaliación como elemento clave nos devanditos procesos, dedicándolle suficiente tempo á súa definición, operacionalización e consenso, non deixando que sexan as técnicas de recompilación e análise de información as que definan e organicen as avaliacións; isto debe ser paralelo a intentar "tirarlles máis partido" aos procesos de avaliación, avanzando na súa elaboración práctica, a través do axuízamento sistemático e o establecemento de recomendacións. Por último, é importante xestionar adecuadamente os recursos de avaliación, utilizando intelixente e sinerxicamente os diferentes tipos de avaliación, manexando ben os tempos e os calendarios, e deseñando e establecendo unhas boas estruturas de coordinación que permitan recoller información fiable e participada.

Ao detectar a avaliación do deseño e conceptualización das políticas como un dos tipos de avaliación cruciais pero moi pouco utilizados, propúxose aquí a análise de marcos como unha posible metodoloxía para realizar este tipo de avaliación desde unha perspectiva epistemolóxica distinta das utilizadas ata agora e máis adecuada á tradición da análise de políticas públicas. Para iso contouse o caso do proxecto europeo MAGEEQ, o cal ofreceu uns resultados moi interesantes sobre as diferenzas e as inconsistencias dos marcos das políticas de xénero en Europa.

Por último, queremos destacar aquí que a análise de marcos, sensibilizando cara a unha maior toma de conciencia dos discursos e das voces presentes e ausentes nos textos políticos, así como das inconsistencias que aparecen neles, pretende tamén contribuir á promoción dun debate máis amplo e profundo acerca da interpretación do problema da (des)igualdade de xénero e da formulación das políticas de igualdade entre *policy makers*, movemento feminista e expertas en xénero.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. 1996. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México D. F.: Miguel Angel Porrúa.
- Bacchi, C. L. 1999. *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. Londres: Sage.
- Bustelo, M. et al. 2005. *Comparative Frame Analysis: Domestic Violence and Sexual Violence against Women*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Bustelo, M. 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- 1999. «Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4, pp. 9-29.
- 1998. «Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11-12, pp. 141-156.
- Bustelo, M.; Lombardo, E.; Platero, R. e Peterson, E. 2004. *Preliminary country study Spain*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- 2003. *State of the art and mapping of competences on gender mainstreaming and gender equality policy in Spain*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Cobb, R. e Elder, Ch. 1983. *Participation in American Politics, second edition*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Consello de Europa. 1999. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), (versión español e inglés). Madrid: Instituto da Muller.
- Chelimsky, E. 1989. «Evaluating Public Programs», en J. L. Perry (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 259-273.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. 1994. *The Program Evaluation Standards. 2nd ed. How to Assess Evaluations of Educational Programs*. Thousand Oaks: Sage.
- Lombardo, E. et al. 2005. *Comparative Frame Analysis: Gender Inequality in Politics. The European Union, Austria, Spain, Greece, Hungary, Slovenia and The Netherlands*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Lombardo, E. 2004. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Martínez, E. 1997. «Políticas Públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-1997)», en E. Uriarte e A. Elizondo, (eds.). *Mujeres en política. Análisis y práctica*. Barcelona: Ariel.
- McAdam, D.; McCarthy, J. D. e Mayer, N. Z. 1996. *Comparative perspectives on social movements. Political opportunity, mobilising structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, P. et al. 2005. *Frame Description and Critical Analysis: Family Policy*. Viena: Institut für die Wissenschaften des Menschen.
- Meier, P. Lombardo, E. Bustelo, M. e Pantelidou, M. 2005. «Gender mainstreaming and the bench marking fallacy of women in political decision-making», *The Greek Review of Social Research* (Special issue on Gender Mainstreaming and Equality Policy Frames). B'117, pp. 35-61
- Osuna, J. L. e Márquez, C. 2000. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Outshoorn, J. 2001. «Debating prostitution in parliament», *The European Journal of Women's Studies*, 8 (4), pp. 472-491.
- Patton, M. Q. 1982. *Practical Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Rein, M. e Schön, D. 1993. «Reframing Policy Discourse», en F. Fischer e J. Forester (eds.). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- 1994. *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. Nova York: Basic Books.
- Schwandt, T. A. e Halpern, E. S. 1988. *Linking Auditing and Metaevaluation. Enhancing Quality in Applied Research*. Newbury Park: Sage.
- Scriven, M. 1991. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park: Sage.

- Snow, D. A. et al. 1986. «Frame alignment process, micromobilization and movement participation», *American Sociological Review*, 51 (4), pp. 464 - 481.
- Snow, D. e Benford, R. 1988. «Ideology, frame resonance and participant mobilization», *International Social Movement Research*, 1, pp. 197-217.
- Strauss, A. e Corbin, J. 1997. *Grounded theory in practice*. Londres: Sage.
- Stufflebeam, D. L. e Shinkfield, A. J. 1987. *Evaluación sistemática*. Madrid: Piados/MEC.
- Tarrow, S. 1992. «Mentalities, political culture and collective action frames: constructing meanings through action», en A. D. Morris e C. McClurg-Mueller (eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press.
- Triandafyllidou, A e Fotiou, A. 1998. «Sustainability and modernity in the European Union: a frame theory approach to Policy-making». *Sociological Research Online*, 3 (1). <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>.
- Valiente, C. 1997. «State feminism and gender equality policies. The case of Spain (1983-95)», en F. Gardiner, (ed.). *Sex Equality Policy in Western Europe*. Londres: Routledge.
- Verloo, M. 2005. «Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach», *The Greek Review of Social Research* (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), 117 B', pp. 11-34.
- Walby, S. 1990. *Theorising patriarchy*. Oxford: Blackwell.
- Weiss, C. H. 1998. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.

# GOBERNO ELECTRÓNICO E ORGANISMOS DE IGUALDADE: EXAME DAS CANLES DE ACCESO

Ramón Bouzas Lorenzo

Xosé Mahou Lago



## 1. Introducción

A ausencia da muller das institucións sociais centrais e dos foros de decisión foi, ata hai poucos anos, unha característica de todas as democracias occidentais (Hernes, 1990: 21). O cambio de percepción do rol feminino experimentado nas sociedades europea e americana tras a conquista dunha serie de dereitos por parte das mulleres, a desaparición paulatina de desigualdades xurídicas e a extensión das garantías civís, así como a súa incorporación masiva ao mercado de traballo, contribuíron, nos últimos trinta anos, á posta en marcha dun imparable proceso de ‘apoderamento’ (*empowerment*) das mulleres na orde económica, política e social. A este proceso contribuíu, sen dúbida, unha maior implicación dos poderes públicos na loita contra a desigualdade de xénero.

Ben que non existe consenso no feminismo sobre cal debe ser o papel do Estado neste proceso (Lovenduski, 1997: 202-203), o movemento feminista da segunda onda vai propiciar a creación das denominadas *femocracias* e a extensión do *feminismo institucional* ou *de Estado*. Unha vez asumido por parte dun bo número de feministas que “é imposible evitar o Estado porque está moi presente na maioría das áreas importantes da vida moderna” (Lovenduski, 1997: 202), xeneralízase nas administracións públicas o “establecemento de institucións cuxo principal cometido é impulsar a formulación e posta en práctica de medidas para alcanzar un maior grao de igualdade entre as mulleres e os homes” (Valiente, 1994). Isto é, prodúcese a institucionalización do feminismo en axencias públicas ou organismos para a igualdade (Stetson e Mazur, 1995: 10), ou, en palabras de Lovenduski (1997: 207), a manifestación organizativa dos conflitos de xénero.

Deste xeito, a análise das institucións estatais vai adquirindo importancia crecente na área dos estudos de xénero, nun momento en que se recupera na ciencia política a centralidade do Estado e as institucións, despois de anos de dominio *behavioralista*.

En liñas xerais, segundo a experiencia acumulada ao longo de anos, estes organismos deben posuír, cando menos, catro elementos que permitan a consecución dos seus obxectivos de igualdade (Dancausa, 1997: 313):

- Un marco xurídico respectuoso cos dereitos tanto dos homes como das mulleres.
- Un orzamento específico suficiente que permita abordar as actuacións previstas.
- Persoal con formación adecuada para o desenvolvemento dos programas que se establezan.
- Cooperación interinstitucional e con organizacións non gobernamentais.

Coma na maioría dos países occidentais, pero con maior tardanza, en España implántase nos últimos vinte anos este feminismo institucional tanto no nivel estatal como no nivel autonómico e local. A diferenza doutros movementos, o feminismo español sempre se caracterizou pola súa alta atomización e escasa visibilidade nos medios ou debates públicos (Kaplan, 1992), de modo que a creación do Instituto da Muller, en 1983, arranque do feminismo de Estado en España, é froito máis da ventá de oportunidade que abre a chegada do PSOE ao poder en 1982, á influencia de experiencias doutros países próximos e ás recomendacións de organismos e conferencias internacionais que á forza e organización das feministas españolas.

O Instituto da Muller non só vai ter un impacto significativo na formulación das políticas públicas de igualdade (Valiente, 1997: 127), senón que, ademais, se converte no principal promotor de institucións deste tipo, fundamentalmente, no ámbito autonómico.

Así, a partir de 1988, ano en que se crean os Institutos de Andalucía e o País Vasco, vaise desenvolvendo unha rede de estruturas administrativas análogas ao Instituto da Muller nas diferentes comunidades autónomas. Neste sentido, o Instituto da Muller “representou un modelo para a institucionalización autonómica de organismos de igualdade” (Bustelo, 2004: 28) nun momento de desenvolvemento e afondamento autonómicos.

Co fin de engadir un novo ángulo ás diferentes perspectivas desde as cales a ciencia política e da Administración española analizou os organismos de igualdade, tomando como centro de atención as funcións e servizos ofertados por esas entidades, o presente traballo, de carácter descritivo, pretende presentar un breve informe sobre a capacidade que estas organizacións mostran no momento actual para satisfacer as demandas da cidadanía desde o plano do emprego das novas tecnoloxías da información e a comunicación [en diante, TIC], e, en concreto, a partir do emprego de instrumentos e métodos vinculados co denominado goberno electrónico.

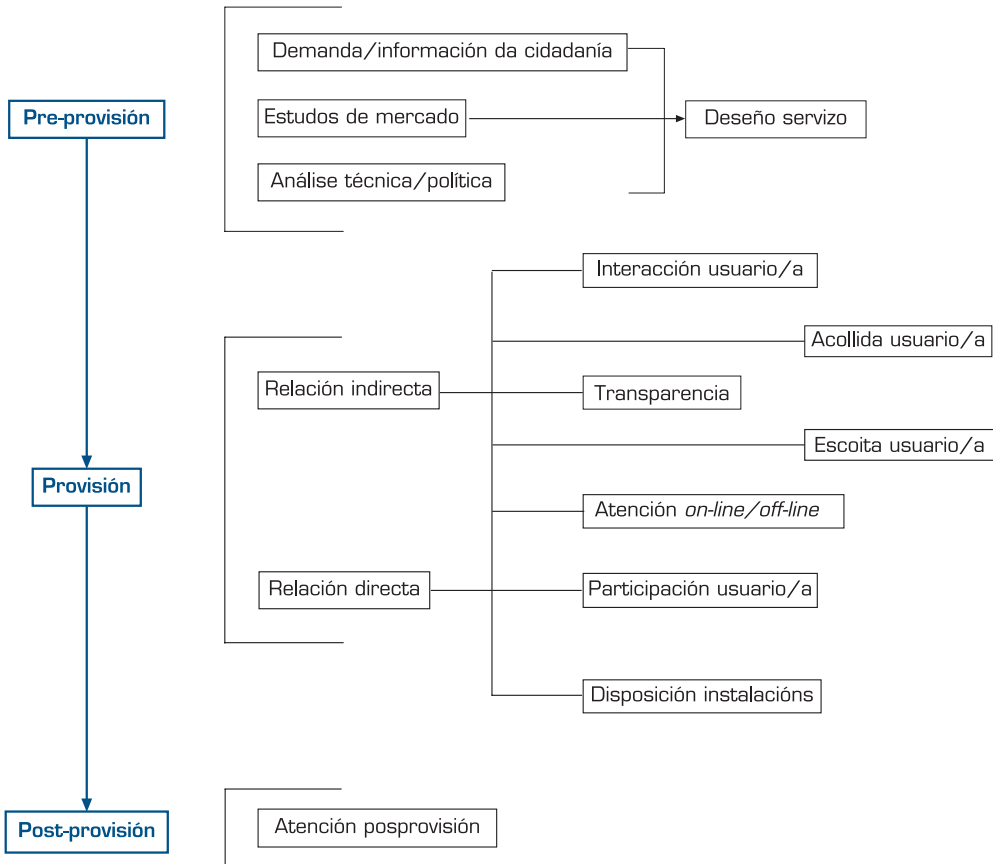
## 2. Goberno electrónico e calidade de servizo

En 1987, a Organización de Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) introduciu un concepto que alterou substancialmente a comprensión da xestión pública e, en particular, as relacións coa cidadanía a través da prestación de servizos: a “receptividade administrativa”, entendida como unha predisposición das administracións a comprender a capacidade que cada persoa posúe para facer fronte ao proceso administrativo, facilitando o seu acceso ás prestacións que ten dereito a esperar. Noutras palabras, a receptividade interpretaríase como un dereito que a cidadanía posúe a que a Administración sexa comprensible e, por tanto, a súa organización se entenda e o seu funcionamento sexa claro; que sexa accesible no plano espacial, temporal e material; que responda ao que dela se espera; é dicir, que dea solucións e non aprace ou retarde a solución das demandas e peticións dos cidadáns; e, por último, que permita a participación destes na adopción de decisións que os afectan.

A noción de “receptividade administrativa” non só alterou a orientación das investigacións que no ámbito da xestión pública se fixeron desde entón desde un dominio académico ou profesional, facilitando o xurdimento do que se denominou “paradigma do cliente” –abandónase a relación tradicional entre administrador e administrado e pásase a considerar que a Administración pública é un servizo cuxo cliente é o público–, unha perspectiva enormemente influente con tantas sombras coma luces, senón que permitiu a importación de metodoloxías foráneas, ignoradas ata entón pola vertente pública dos estudos de ciencia da administración (véxanse, por exemplo, as técnicas de *mercado-tecnia* de servizos), e reforzou a racionalización do proceso de prestación de servizos.



### Proceso de provisión de servicios – Factores esenciales



Fonte: Adaptación de Foglio (2003).

En consecuencia, desde os oitenta o modelo de planificación de servizos públicos tendeu a articularse a través de catro fases (Chías: 1991): conceptualización do servizo (establecemento da estratexia produto-mercado; posicionamento e fixación de público obxectivo); estruturación (delimitación da gama de servizos que se van ofertar e definición da servución); comercialización (fixación de taxas e deseño de mecanismos de intermediación e comunicación); e prestación (producción e consumo; avaliación da calidade percibida e a satisfacción).

Esta secuencia, inserida nunha ampla gama de técnicas que incrementarían o mecanismo dos procesos administrativos, é un expoñente da quebra dun modelo de xestión altamente xerárquico e exclusivamente centrado no interior da organización e nas súas estruturas e procesos formais, e representa, así mesmo, a adopción dun patrón alternativo no que pasan a un primeiro plano as relacións co contorno, no que as políticas públicas se volven complexas áreas de negociación (a acción coordinada considérase máis necesaria a medida que os problemas sociais se volven complexos) e se implica masivamente a cidadanía na determinación e aplicación da prestación dos servizos.

Por outra parte, ademais do fortalecemento do impulso racionalizador da prestación de servizos públicos e do “xiro cara ao cliente”, os procesos que son obxecto da análise que nos ocupa non poderían ser entendidos sen recordar outra efeméride: o nacemento da administración e o goberno electrónicos, tal como hoxe os coñecemos, a través do desenvolvemento da internet, cara a mediados dos noventa.

En efecto, desde esas datas as administracións públicas estiveron introducindo iniciativas cuxa finalidade esencial foi a de tirar o máximo rendemento ao potencial da internet e, en último termo, mellorar e perfeccionar a acción de goberno. Igual ca outras Tecnoloxías da Información e a Comunicación (TIC) anteriormente incorporadas ao inventario tecnolóxico que tiveron á súa disposición as administracións, o uso da rede converteuse nunha ferramenta básica de xestión.

O potencial do goberno electrónico para transformar a gobernación foi captado desde o inicio do proceso de informatización durante os anos sesenta e setenta e confirmado durante os oitenta. Como destaca Margetts (2003: 368), os principios claves da elaboración de políticas públicas (notadamente; financiamento; autoridade e capacidade organizativa) descansan firmemente no uso dunhas TIC que difiren notablemente dos primeiros dispositivos de procesamento electrónico empregados durante os sesenta e setenta ao permitir unha maior interacción coa cidadanía, e, verdadeiramente, ao dispor de maior potencialidade para alterar a relación cidadán-Administración.

Na súa reunión de marzo de 2001, o *III Fórum Global sobre Reinvenção do Goberno*<sup>1</sup>, centrado no impulso ao desenvolvemento a través do goberno electrónico, destacou varios motivos que converten o goberno electrónico nunha opción esencial para a xerencia pública:

- Mellora a calidade de vida dos cidadáns ao permitir unha redución considerable de custos de transacción.
- Transforma os procesos e estruturas de goberno.
- Facilita a creación de administracións menos xerárquicas.
- Reforza a capacidade e responsabilidade do funcionariado na satisfacción das demandas da cidadanía.
- E posúe, a través do aumento da transparencia e o control social, un gran potencial para o desenvolvemento institucional, a provisión de servizos e a eliminación de prácticas de corrupción.

O compromiso total co goberno electrónico supón que as autoridades que puxeron en marcha os dispositivos que o permiten recoñecen o feito de que a información se converteu nun factor competitivo de carácter social e económico tan importante e valioso coma outros produtos e recursos tradicionais. Os beneficios que a cidadanía pode recibir da información e, a partir dela, da capacidade de interacción, sen dúbida, poden facilitar o logro dunha acción de goberno máis efectiva. Por tanto, como sinala un informe do *Cabinet Office* do Reino Unido (2001), o axuste dos servizos ás preferencias e necesidades dos cidadáns, así como a maior accesibilidade ao Goberno, a mellora da inclusión social, a asunción de maior responsabilidade por parte das institucións ou, en definitiva, a procura da eficacia, constitúen algunhas das explicacións que xustifican a urxencia, extensión e profundidade que acadou o proceso de difusión das prácticas de goberno electrónico. Por suposto, factores como o grao de desenvolvemento da infraestrutura de telecomunicacións, o nivel de renda e acceso á internet, o nivel educativo da cidadanía, a vontade política ou o propio deseño das políticas e procesos administrativos, finalmente, resultarán determinantes na consecución de tal eficacia.

---

1 <http://www.globalforum.org>.

Coa finalidade de delimitar os conceptos ao uso nesta parcela do estudo da xestión pública, convén aclarar que, en termos amplos, a administración electrónica abrangue todas as plataformas e aplicacións das TIC orientadas ao ámbito público. Nesta liña, en España, o propio Ministerio de Administracións Públicas (MAP, 2003: 7) salienta que “a Administración electrónica é unha vía para avanzar cara ao desenvolvemento do mellor goberno das administracións públicas, onde a tecnoloxía é fundamentalmente un medio e non un fin en si mesmo”. Por tanto, “o valor da Administración electrónica non reside nun mero traslado dos servizos que actualmente presta a Administración, senón que debe responder á optimización e reorganización dos esquemas do servizo público, de tal forma que permitan unha maior eficiencia e eficacia nas relacións cos cidadáns e empresas, así como promover o cambio cultural que exige a implantación da sociedade da información”.

Non obstante, tras esta comprensión en sentido lato do concepto de “administración electrónica” agóchanse, segundo Ronaghan (2002: 54), tres modos de entender a potencialidade do emprego das TIC e da internet no ámbito da acción de goberno: o “goberno electrónico”; a “administración electrónica” e a “gobernanza electrónica”.

O goberno electrónico supón, dentro do ámbito do sector público, o emprego das máis innovadoras TIC para lles proporcionar a todos os cidadáns mellores servizos, información máis fiable e suscitar un mellor coñecemento do funcionamento da Administración. Ao abeiro do avance tecnolóxico producido durante os últimos anos, o impulso dado ao goberno electrónico xirou arredor de varios eixes: facilitarlles o acceso ao ámbito público aos usuarios dos seus servizos; impulsar o desenvolvemento de mellores servizos e facilitar o intercambio de información entre a cidadanía, entre esta e a Administración e entre as administracións. En último termo, a través da simplificación e flexibilización das canles de acceso perseguírase a construción dunha cidadanía máis proactiva, participativa e comprometida co proceso de goberno.

A administración electrónica, *stricto sensu*, atinxe ás relacións intraorganizativas e á xestión interna dentro dos límites do sector público en aspectos como a planificación estratéxica, os procesos de cambio e reorganización, a avaliación custo-beneficio dos servizos ofertados ou a xestión de recursos humanos.

Por último, a gobernanza electrónica comporta a supervisión das interaccións entre os cidadáns, as organizacións públicas e o persoal da Administración e, por tanto, relaciónase co modo en que a internet pode mellorar o proceso de goberno e a toma de decisións. Desde esta perspectiva, cuestións como a influencia da tecnoloxía na acción de goberno, o federalismo electrónico, a transformación das relacións entre diferentes niveis de goberno, a repercusión social da tecnoloxía, a democracia electrónica ou a transparencia sitúanse no centro da análise.

En liña co exposto, no sentido que ao longo destas páxinas se empregará, definiremos o goberno electrónico como o uso que unha Administración pode facer da internet e da *World Wide Web* para lles proporcionar información e servizos aos cidadáns. Pretendemos, por tanto, desde a óptica das prácticas de goberno electrónico, afondar nun aspecto moi concreto das políticas implementadas polos organismos de igualdade e explorar, dentro do proceso de provisión de servizos, o modo en que se ofertan e a capacidade de interactividade coas usuarias e os usuarios.

### 3. Os organismos autonómicos de igualdade: contexto xurídico, organizativo e funcional

Coa pretensión de nos aproximar ao contexto en que os organismos de igualdade desenvolven a súa actividade e, por tanto, captar a significación da gama de servizos ofertados, evitando meternos en detalles xa abordados pola literatura (Bustelo, 2004; Valiente, 1995), faremos un comentario sucinto sobre o seu momento de creación e condición xurídica, configuración estrutural e funcións desempeñadas.

#### a) Período de creación e condición xurídica

Os órganos responsabilizados das políticas de igualdade foron dotados de dous tipos diferentes de configuración estrutural e condición xurídica: por un lado, contabilízanse doce organismos autónomos, por tanto, entidades situadas no sector público (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castela-A Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia; Navarra e País Vasco), e, por outro lado, hai seis unidades cun rango orgánico que varía entre a dirección xeral (Cantabria, Castela e León, Comunidade Valenciana e Madrid) e o servizo (A Ríoxa), inseridas na estrutura central dun departamento. A decantación pola condición estatutaria de organismo autónomo –maioritaria entre os órganos examinados– prodúcese masivamente durante a terceira etapa (1992-2005) de evolución autonómica, coincidindo co máximo desenvolvemento do sector público autonómico en toda España (Bouzas, 2002). Pola súa parte, as entidades que nacen dependendo da estrutura central dun departamento –moitas das cales se transformarán en organismo autónomo na etapa seguinte– emprenden as súas actividades en períodos precedentes.

#### b) Configuración estrutural

Desde o punto de vista da localización dos organismos de igualdade na estrutura organizativa da Administración dunha Comunidade Autónoma, resulta interesante advertir que existe un bo número de órganos (6) que, tanto na súa condición de unidades intradepartamentais como de entidades do sector público, resultan encadrados (por subordinación directa ou adscrición) en centros directivos dependentes da presidencia de cada Comunidade Autónoma. Os restantes organismos dependen de departamentos que xestionan competencias sobre igualdade, benestar social, servizos sociais, familia, relacións institucionais, cultura e muller.

**TÁBOA 1. OS ORGANISMOS DE IGUALDADE DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>2</sup>**  
**(LENDATAIPO DE ORGANISMO: OA = ORGANISMO AUTÓNOMO;**  
**DX = DIRECCIÓN XERAL; S = SERVIZO)**

Comunidades autónomas	Entidade (Denominación oficial)	Ano creación	Tipo	Adscrición departamental	Localizador uniforme de recursos (URL)
Andalucía	Instituto Andaluz de la Mujer	1988	OA	Presidencia	<a href="http://www.juntadeandalucia.es/iam">http://www.juntadeandalucia.es/iam</a>
Aragón	Instituto Aragonés de la Mujer	1993	OA	Servizos Sociais / Familia	<a href="http://www.aragob.es/pre/iam">http://www.aragob.es/pre/iam</a>
Asturias	Instituto Asturiano de la Mujer	1999	OA	Presidencia	<a href="http://tematico.princast.es/imujer">http://tematico.princast.es/imujer</a>
Baleares	Institut Balear de la Dona	2000	OA	Presidencia	<a href="http://ibdona.caib.es">http://ibdona.caib.es</a>
Canarias	Instituto Canario de la Mujer	1994	OA	Emprego/ Asuntos Sociais	<a href="http://www.icmujer.org">http://www.icmujer.org</a>
Cantabria	Dirección General de la Mujer	1997	DX	Relacións Internacionais	<a href="http://www.mujerdecantabria.com">http://www.mujerdecantabria.com</a>
Castela A Mancha	Instituto de la Mujer de Castela-A Mancha	2002	OA	Presidencia	<a href="http://www.castillalamancha.es/cmmujer/home/home.asp">http://www.castillalamancha.es/cmmujer/home/home.asp</a>
Castela e León	Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades	1999	DX	Familia	<a href="http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cfio/dgm">http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cfio/dgm</a>
Cataluña	Institut Catalá de la Dona	1989	OA	Presidencia	<a href="http://www.gencat.net/icdona">http://www.gencat.net/icdona</a>
Comunidade Valenciana	Dirección General de la Mujer	1997	DX	Benestar Social	<a href="http://www.bsocial.gva.es/portal/page?_pageid=113,71512&amp;_dad=portal&amp;_schema=PORTAL&amp;p_menu=300">http://www.bsocial.gva.es/portal/page?_pageid=113,71512&amp;_dad=portal&amp;_schema=PORTAL&amp;p_menu=300</a>
Comunidade de Madrid	Dirección General de la Mujer	1989	DX	Emprego	<a href="http://www.madrid.org/cs/Satellite?idConsejeria=1109266187284&amp;idListConsj=1109265444710&amp;c=CM_Actuaciones_FA&amp;pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&amp;sm=1109266100977&amp;idOrganismo=1109266228570&amp;pid=1109265444699&amp;language=es&amp;cid=1114185897852">http://www.madrid.org/cs/Satellite?idConsejeria=1109266187284&amp;idListConsj=1109265444710&amp;c=CM_Actuaciones_FA&amp;pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&amp;sm=1109266100977&amp;idOrganismo=1109266228570&amp;pid=1109265444699&amp;language=es&amp;cid=1114185897852</a>

<sup>2</sup> Coa excepción do URL, os restantes datos relativos ao tipo de organismo e á adscrición orgánica refírense ao ano de creación.

<b>Extremadura</b>	Instituto de la Mujer de Extremadura	2001	OA	Cultura	<a href="http://www.mujerextremadura.com/">http://www.mujerextremadura.com/</a>
<b>Galicia</b>	Servizo Galego de Igualdade	1991	OA	Familia	<a href="http://sgi.xunta.es">http://sgi.xunta.es</a>
<b>A Rioxa</b>	Centro Asesor de la Mujer	1988	S	Xuventude, Familia, Serv. Sociais	<a href="http://www.larioja.org/Web/centrales/servicios_sociales/mujer.htm">http://www.larioja.org/Web/centrales/servicios_sociales/mujer.htm</a>
<b>Murcia</b>	Instituto de la Mujer de la Región de Murcia	2002	OA	Presidencia	<a href="http://www.carm.es/neWeb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=61&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m">http://www.carm.es/neWeb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=61&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m</a>
<b>Navarra</b>	Instituto Navarro de la Mujer	1995	OA	Benestar Social	<a href="http://www.cfnavarra.es/inam">http://www.cfnavarra.es/inam</a>
<b>País Vasco</b>	Emakunde	1988	OA	Presidencia	<a href="http://www.emakunde.e">http://www.emakunde.e</a>

Fonte: elaboración propia.

A través da consulta dos diversos decretos de estruturación organizativa compróbase que a estrutura prototípica dos órganos incardinados nos departamentos –direccións xerais, en concreto– responde a dous modelos: no primeiro, cunha articulación de unidades moi simple, a actividade canalízase desde a dirección cara a dúas ou tres grandes áreas de traballo, habitualmente con rango de servizo, con actividades centradas na asistencia á muller, a promoción da igualdade e o emprego; no segundo, cunha estrutura máis extensa e vertical, esas mesmas áreas son delegadas en subdireccións xerais, cada unha delas cunha dotación propia de servizos. En calquera caso, as direccións xerais da muller ou igualdade poden contar, ademais, cunha estrutura territorial canalizada a través de centros de mulleres en cada unha das delegacións do departamento a que pertencen. E, finalmente, tamén poden dispor do apoio de varios órganos colexiados (comisións) que abordan as dimensións prioritarias da actividade do centro<sup>3</sup>.

Pola súa parte, a estrutura arquetípica dos organismos autónomos componse de dous estratos de responsabilidade máxima sobre a actividade e a estratexia da entidade: un consello reitor e unha dirección. O consello reitor define as funcións exercidas desde a dirección (fundamentalmente, de xestión técnica e administrativa), e componse dunha presidencia (xeralmente ocupada pola persoa que asume a titularidade do departamento a que o organismo autónomo está adscrito), unha vicepresidencia (habitualmente, desempeñada pola mesma persoa que ocupa a dirección do organismo), unha secretaria e un número variable de vogalías, cuxa composición plural pretende facilitar as tarefas de coordinación e traballo no desenvolvemento das accións do organismo de igualdade ao encontrarse integrados o sector político (un representante de cada partido político presente no Parlamento autonómico), social (persoas de recoñecido prestixio e traxectoria profesional en defensa da muller, designadas polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma por proposta da dirección do organismo autónomo) e administrativo (un representante de cada departamento da Administración autonómica).

A estrutura administrativa, que encabeza a dirección (nomeada por acordo do Goberno da Comunidade Autónoma), artículase a través de toda unha típica estrutura funcional na que, por un lado, figuran uns órganos centrais, que dependen da dirección e se subdividen nun número variable de unidades de proxección exterior (prensa; relacións institucionais; investigación; comunicación; emprego e formación; cooperación; políticas e programas) –articuladas a modo de pequenos gabinetes– e unidades de carácter transversal (economía; persoal), frecuentemente concentradas nunha secretaria xeral; e, por outro lado, encóntrase unha rede de órganos periféricos (coordinadores provinciais). Curiosamente, aínda que unha das funcións básicas do organismo autónomo é a de operar como órgano consultivo do departamento a que está adscrito ou á presidencia da Comunidade, en si mesmo, como comprobamos ao analizar os diferentes organigramas, pode chegar a dispor da súa propia malla de unidades consultivas (comisións).

Un exame detido de ambos os tipos de estrutura evidencia máis similitudes ca diferenzas, pois, coa excepción de que a entidade teña tan só rango de servizo, verdadeiramente, a capacidade organizativa tanto das entidades que adoptaron a configuración de dirección xeral como as que operan como organismo autónomo é practicamente semellante: ambas dispoñen dun corpo central de subunidades orientadas á execución das funcións principais; e contan cunha estrutura periférica e, mesmo, cos seus propios órganos consultivos.

<sup>3</sup> Por exemplo, a Dirección Xeral da Muller da Xunta de Castela e León conta cun Consello Rexional da Muller, integrado por representantes de entidades públicas e privadas que traballan especificamente en tarefas a prol da igualdade de oportunidades coa finalidade de institucionalizar a súa colaboración, facer máis áxil a comunicación entre a Administración e a sociedade e facilitar a participación activa das mulleres, na definición, aplicación e seguimento das políticas en materia de igualdade; unha Comisión interconsellerías, encargada de estudar, promover e coordinar a introdución de políticas dirixidas á consecución da igualdade de oportunidades naquelas actuacións da Administración autonómica en que esa dimensión teña cabida; e unha Comisión Rexional contra a violencia cara a Muller, órgano de coordinación, destinado a erradicar calquera tipo de violencia física, sexual ou psicolóxica contra a muller.

Á marxe doutros aspectos, a diferenza entre ambos os tipos estribaría en que o organismo autónomo ten capacidade de actuación (organización de tarefas) independente do departamento a que está adscrito, e a dirección xeral, porén, tanto na estrutura das súas funcións transversais (persoal, finanzas) como na articulación dos seus servizos periféricos depende moito máis da estrutura xeral do departamento (órganos transversais, no primeiro caso, e estrutura de delegacións territoriais, no segundo) en que se integra.

### c) Funcións asumidas

No que respecta ás funcións asumidas, en xeral, froito dos mecanismos de isomorfismo que influíron na creación do que poderíamos denominar, tanto pola súa semellanza estrutural e estatutaria como pola enorme similitude que mostran os fins que perseguen, un verdadeiro campo interorganizativo (visión neoinstitucionalista) ou poboación (visión ecolóxica), non se advirten grandes diferenzas entre os organismos situados no sector público respecto aos situados intradepartamentalmente. Noutras palabras, o tipo de estrutura e estatuto xurídico elixido para cada organismo non determina a selección dunha gama diferenciada de funcións. Estas poden vincularse a nove áreas de actuación (táboa 2): asesoramento e coordinación institucional; deseño de políticas; estudo e documentación; relacións públicas e campañas; control normativo e asistencia xurídica; inserción laboral e conciliación familia-traballo; asistencia social e promoción da saúde; formación e educación; e participación e asociacionismo.

Para canalizar estas funcións e alcanzar os seus obxectivos, os principais instrumentos en mans dos organismos de igualdade son o deseño, formulación e implementación de políticas públicas. En concreto, as políticas de igualdade<sup>4</sup> representan un conxunto de propósitos e decisións que teñen como obxectivo fundamental resolver o problema da desigualdade de xénero a través dunha serie de accións públicas en diferentes ámbitos –fundamentalmente, social, económico, formativo e cultural– dirixidas a impulsar unha maior igualdade de oportunidades entre sexos. Este tipo de políticas perseguen que tanto mulleres como homes gocen da mesma condición xurídica e social e partan das mesmas condicións para pór en práctica os seus dereitos e potencialidades.

En liñas xerais, tendo en conta o contido dos distintos plans de igualdade autonómicos e a información dispoñible a través da web oficial de cada organismo, as entidades que nos ocupan implementan unha variedade de accións sistematizables en dous grandes eixes:

- Accións que satisfán necesidades prácticas, isto é, medidas destinadas a aliviar necesidades perentorias, urxentes e vinculadas ás condicións concretas da vida das mulleres: redución da carga de traballo, melloras na saúde, educación básica, acceso a centros de protección ou acollida, acceso á vivenda, etc.
- Accións que satisfán necesidades estratéxicas. Estas accións encamiñanse a intentar corrixir os roles de xénero, alcanzar a equidade entre sexos e modificar a división sexual do traballo, pondo en práctica mecanismos que redunden en maiores oportunidades educativas, capacitación laboral, acceso a postos dirixentes ou participación na toma de decisións.

<sup>4</sup> Segundo Martínez (1997: 211), estas políticas recibiron nomes diversos: desde políticas para as mulleres, políticas de igualdade de xénero, políticas de igualdade ata políticas de acción positiva.



**TÁBOA 2: FUNCIÓNS E ACTIVIDADES EMPRENDIDAS POLOS ORGANISMOS DE IGUALDADE NAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Funcións	Actividades
Asesoramento e coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Asesoramento xeral ao Goberno autónomo en temas de igualdade e muller. Asesoramento en prácticas de democracia paritaria.</li> <li>– Coordinación das actividades dos diferentes departamentos para o desenvolvemento e execución de políticas de igualdade de oportunidades.</li> <li>– Cooperación coa Administración local a través das políticas implementadas a través dos Centros Municipais da Muller.</li> <li>– Colaboración con institucións de análoga natureza doutras comunidades autónomas, do Estado e da comunidade internacional.</li> </ul>
Deseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planificación, elaboración e coordinación das políticas para a muller / políticas de igualdade da Comunidade Autónoma.</li> </ul>
Estudo e documentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promoción do estudo da situación das mulleres na Comunidade Autónoma.</li> <li>– Recopilación e publicación de información relativa á muller.</li> </ul>
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realización de campañas que preserven o benestar das mulleres (información sexual, planificación familiar, prevención de enfermidades).</li> <li>– Realización de campañas de cambios de actitudes de xénero na sociedade a través dos medios de comunicación e material divulgativo.</li> </ul>
Control normativo e asistencia xurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Seguimento da normativa vixente e da súa aplicación (principio de igualdade).</li> <li>– Promoción das reformas legislativas necesarias ou anulación de cantas normas poidan significar na súa aplicación algún xénero de discriminación.</li> <li>– Control do cumprimento dos convenios e tratados internacionais.</li> <li>– Control do tratamento da muller nos medios de comunicación.</li> <li>– Asesoramento ás mulleres en todo o relativo aos seus dereitos, recursos e programas existentes na Comunidade Autónoma.</li> <li>– Asistencia xurídica: recepción e trámite de denuncias en cuestións concretas de discriminación por razón de sexo ou violencia.</li> </ul>

<b>Inserción/Conciliación laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fomento da inserción laboral das mulleres a través da creación de centros de información e orientación, así como de programas de formación profesional.</li> <li>– Promoción de medidas que permitan conciliar familia e traballo.</li> </ul>
<b>Asistencia social/Promoción da saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Combate da exclusión social da muller e a marxinalidade.</li> <li>– Impulso e creación de servizos e programas específicos para mulleres (casas de acollida; nais novas e acceso á vivenda).</li> <li>– Promoción de servizos orientados á prevención da saúde da muller.</li> </ul>
<b>Formación e educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Impulso dunha práctica de coeducación no sistema educativo, que incide na orientación profesional non sexista.</li> <li>– Promoción da formación profesional e o desenvolvemento persoal da muller.</li> </ul>
<b>Asociacionismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dinamización do asociacionismo feminino.</li> </ul>

Fonte: elaboración propia.

As diferentes medidas combinan ambos os tipos de accións en catro ámbitos preferenciais: emprego, políticas de control dos seus propios corpos, asociacionismo e documentación e investigación. Dada a escasa capacidade implementadora destes organismos, cada ámbito ou área de acción diríxese, basicamente, a organizar campañas de sensibilización e, sobre todo, a proporcionar información e asesoramento ás mulleres e canalizar axudas económicas procedentes de distintas administracións.

Os programas de emprego son as iniciativas prioritarias das políticas de igualdade das comunidades autónomas. Partindo da idea de que para que a muller alcance a independencia económica esta debe ser capaz de acceder en igualdade de condicións ao mercado laboral, as distintas *femocracias* intentan impulsar e “convencer” o resto dos departamentos (sobre todo, aqueles relacionados co mundo do traballo<sup>5</sup>) da pertinencia de desenvolver accións centradas única e exclusivamente nas mulleres.

<sup>5</sup> A transcendencia das políticas de emprego para a consecución da igualdade de xéneros leva os organismos autonómicos de igualdade de Cantabria e Madrid, e o propio IM, a estaren adscritos organicamente a departamentos de traballo.

Xunto ás actuacións de fomento do emprego, as medidas encadradas dentro das denominadas políticas de control dos seus propios corpos viñéronse consolidando como marcos preferenciais de intervención. Por políticas de control dos seus propios corpos Randall (1989) refírese a aquelas políticas relacionadas cos métodos anticonceptivos, a interrupción voluntaria do embarazo e as que teñen que ver coas agresións sexuais e o maltrato físico e psíquico. De entre estas políticas, a prevención da “violencia de xénero” (ou mal denominada “violencia doméstica”) acadou, nos últimos anos, un enorme impacto na sociedade española, suscitando a participación decidida dos distintos niveis administrativos, especialmente das comunidades autónomas, e converténdose na política de maior visibilidade e transcendencia pública dos organismos de igualdade.

**TÁBOA 3. PLANS DE IGUALDADE E CONTRA A VIOLENCIA DE XÉNERO DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Comunidades autónomas	Igualdade de oportunidades	Violencia de xénero ou doméstica
Andalucía	II Plan de igualdade de oportunidades (1995-1997)	Plan de acción contra a violencia cara ás mulleres (2001-2004)
Aragón	III Plan de acción positiva (2001-2004)	Plan integral para a prevención e erradicación da violencia contra as mulleres (2004-2007)
Asturias	IV Plan de acción positiva (2001-2005)	Plan para avanzar na erradicación da violencia contra as mulleres (2001-2004)
Baleares	III Plan de actuación para a Igualdade de oportunidades (2002-2005)	Pacto sobre a violencia contra a muller (Decálogo para o tratamento informativo dos malos tratos no ámbito familiar)
Canarias	III Plan de igualdade de oportunidades 2003-2006	Programa para previr e erradicar a violencia contra as mulleres 2002-2006
Cantabria	III Plan igualdade de oportunidades (2003-2006)	Lei integral de prevención da violencia contra as mulleres e a protección ás súas vítimas (Lei 1/2004)
Castela-A Mancha	III Plan de igualdade de oportunidades (1999-2003)	Servizos e recursos para a atención a mulleres vítimas de violencia
Castela e León	III Plan integral de igualdade de oportunidades (2001-2005)	Plan rexional contra a violencia cara á muller (2002-2005)
Cataluña	V Plan de igualdade de oportunidades (2004-2008)	Plan integral contra a violencia sobre as mulleres (2005-2008)
Comunidade Valenciana	III Plan de igualdade de oportunidades (2001-2004)	Plan de medidas para combater a violencia contra as mulleres (2001-2004)
Comunidade de Madrid	IV Plan de igualdade de oportunidades (2002-2005)	Área de prevención da violencia de xénero e atención ás vítimas
Extremadura	II Plan de igualdade de oportunidades (2002-2003)	Plan de actuación para avanzar na erradicación e prevención da violencia contra a muller
Galicia	IV Plan para a igualdade de oportunidades (2002-2005)	Plan de acción contra a violencia de xénero (2002-2005)
A Rioxa	II Plan integral da muller (2001-2004)	II Plan integral contra a violencia doméstica (2001-2004)

<b>Murcia</b>	III Plan para a igualdade de oportunidades (2004-2005)	II Plan de accións contra a violencia cara ás mulleres
<b>Navarra</b>	I Plan de igualdade de oportunidades (1998-2000)	Plan de acción contra a violencia doméstica
<b>País Vasco</b>	III Plan de acción positiva (1999-2002)	Acordo interinstitucional para a mellora na atención ás mulleres vítimas de maltrato doméstico e agresións sexuais.

Fonte: elaboración propia.

Tal como podemos comprobar na táboa 3, todas as comunidades autónomas contan cos seus propios plans específicos de loita contra a violencia de xénero como prolongación dos plans de igualdade. Igual ca estes últimos, os plans contra a violencia de xénero son estudos prospectivos, nos cales as autoridades autonómicas establecen unha serie de obxectivos no marco de tres eixes de actuación<sup>6</sup>:

- Realización de campañas de información e sensibilización cara ás mulleres maltratadas e á sociedade en xeral.
- Recompilación de información e datos, así como o desenvolvemento de investigacións e publicación de textos sobre a problemática.
- Xeneralización de servizos concretos para as mulleres vítimas de malos tratos: casas refuxio; centros médicos; atención psicolóxica, legal e policial; asesoramento; servizos telefónicos; grupos de encontro con persoas na mesma situación; terapia, etc.

O fomento do asociacionismo foi outra área de intervención preferente. A tradicional escasa presenza de mulleres no ámbito público levou estas institucións a impulsaren o asociacionismo de mulleres con dous obxectivos fundamentais: (i) aumentar a súa participación nos ámbitos social, cultural e político, e na toma de decisións; e (ii) establecer canles de participación entre as asociacións existentes e entre estas e a Administración autonómica co fin de colaborar nas políticas de igualdade. Así, algunhas comunidades autónomas teñen servizos de asesoramento técnico dirixido a grupos e asociacións de mulleres ou proporcionan unha sede colectiva para asociacións que carezan da súa propia (Comunidade Valenciana). A maioría, en todo caso, dirixen as súas medidas a: desenvolver campañas de divulgación e sensibilización; organizar cursos de “formación en asociacionismo” a través dos cales se lles proporciona ás xuntas directivas e/ou ás integrantes de asociacións de mulleres coñecementos e habilidades necesarias para a súa organización e xestión; e informar e asesorar a asociacións sobre actividades, recursos e servizos relacionados coa muller, ademais de subvencionar actividades.

<sup>6</sup> Estas accións complementan as medidas implementadas polo IM, en concreto, as reformas legais impulsadas no Código Penal; a Lei 27/2003, reguladora da orde de protección das vítimas da violencia doméstica; e a recentemente aprobada (29 de decembro de 2004) Lei integral de violencia de xénero.

Por último, todas as *femocracias* autonómicas contan con servizos de documentación co propósito de promover a participación das mulleres no ámbito público e satisfacer as necesidades formativas e informativas de persoas e entidades interesadas na temática da muller e as políticas de igualdade. Para isto dispoñen de diferentes servizos, dirixidos ao público xeral e especializado (investigadoras/es; estudantes; medios de comunicación; administracións públicas; organizacións de mulleres, etc.), que van desde a información xeral e de orientación bibliográfica ata a consulta, a lectura en sala ou o préstamo de monografías, publicacións periódicas, vídeos, CD-ROM, memorias, boletíns informativos (información xerada polo organismo e outros), etc. Para proporcionar este servizo todos os centros de documentación autonómicos están integrados na *Rede Nacional de Centros de Documentación e Bibliotecas de Mulleres*, creado en 1994.

Ademais de subministrar información, os organismos autonómicos de igualdade promoven a investigación en temas relacionados coa muller (coeducación, mercado laboral, actividade empresarial, corresponsabilidade, publicidade, etc.) convocando bolsas, establecendo convenios de colaboración ou destinando axudas financeiras para a execución de proxectos adscritos, na maioría dos casos, a universidades e organismos públicos de investigación.

#### 4. Metodoloxía

De acordo coa idea expresada na introdución, o presente estudo, realizado entre xuño e setembro de 2005, é unha investigación de carácter descritivo das páxinas web dos dezasete organismos autonómicos de muller<sup>7</sup> a partir de información recollida a través do método da observación directa e a realización de dous pequenos “experimentos”. O propósito principal deste traballo é coñecer, mediante a comparación entre as distintas páxinas web, ata que punto os organismos autonómicos da muller adaptaron a súa estrutura e funcionamento ás exigencias da administración e goberno electrónico. Noutras palabras, pretendemos (i) analizar o modo en que os organismos de igualdade satisfán as necesidades da cidadanía a través das TIC e (ii) determinar que grao de desenvolvemento acadaron no emprego de técnicas de goberno electrónico.

O primeiro paso da investigación foi a busca, a través da internet, de bibliografía específica sobre páxinas web de organismos públicos co obxectivo de encontrar aquelas variables ou elementos de análise máis estendidos neste tipo de estudos. Tres foron os informes seleccionados dada a calidade da súa metodoloxía: as *Radiografías de webs municipais*, elaboradas polo diario El País para a súa sección *CiberP@is* entre 2001 e 2005, o informe da revista Consumer sobre páxinas web municipais e o informe sobre as webs dos concellos de Cataluña (Salvador, 2004).

---

7 Non incluímos, por tanto, as cidades autónomas de Ceuta e Melilla. Así mesmo, ante a imposibilidade de acceder directamente á web do *Instituto da Muller de Castela-A Mancha* –os vínculos que ofrecen os motores de busca transportan o usuario a un directorio da Consellería á cal este organismo autónomo está adscrito, sen maior información que o nome da titular e a enderezo da sede–, optouse por analizar o único portal ao cal podería acceder unha cidadá de Castela-A Mancha co fin de obter información ou servizos sobre o tema que nos ocupa. Trátase da sección “Mujer” do portal “www.castillalamancha.es”, portal rexional xenérico, xestionado pola Fundación Ínsula Barataria, institución orientada ao fomento da sociedade da información, patrocinada pola Xunta de Comunidades de Castela-A Mancha, a Caixa de Castela-A Mancha e a Universidade de Castela-A Mancha. Como informa o mesmo portal, desde el pódese acceder a todo tipo de información e institucións da Comunidade Autónoma.

Posteriormente, iniciouse a busca das páxinas web dos organismos da muller a través do buscador xenérico *Google* e os portais oficiais dos gobernos autonómicos. Unha vez encontradas, comezouse a análise conxunta do seu contido co obxectivo de adecuar as variables presentes na bibliografía de referencia ás características específicas destes organismos. O resultado foi a construción dun conxunto de "elementos de análise" que organizamos en torno a tres "ámbitos de estudo": *deseño, oferta informativa, interactividade/accesibilidade; facilidade de uso e atención á cidadanía*. Mentres o primeiro ámbito se centrou no deseño, contido, estrutura das páxinas e potencialidade para a interactividade, os dous restantes orientáronse ao exame do funcionamento real das webs desde o punto de vista das necesidades das usuarias e usuarios.

A ficha de recollida de datos pertencente ao primeiro ámbito de estudo (*deseño, oferta informativa, interactividade/accesibilidade*), deseñada *ex profeso* para esta investigación, comprendía 4 dimensións que agrupaban un total de 20 elementos de análise, divididos, pola súa vez, en 38 diferentes subelementos aos cales se lles asignou un valor específico para efectos de facer operativa a comparación entre páxinas. O valor predominante foi o de "1", ben que nalgúns elementos a escala ascendeu a "7", segundo o modo en que se cuantificasen e/ou ponderasen<sup>8</sup> aspectos definitorios de cada subelemento. As catro dimensións foron as seguintes:

- Localización: fai referencia tanto ao nome da Comunidade Autónoma, organismo, enderezo e residencia web como ás diferentes formas de se pór en contacto coa *femocracia* (correo electrónico, enderezo postal, directorio, teléfono e fax).
- Contido e presentación: neste punto resáltanse dous elementos presentes en toda páxina dun organismo público: nivel de información sobre o propio organismo (estrutura, funcións, horarios, etc.) e documentación achegada telematicamente (memorias, normativa, noticias, etc.). Neste caso, a puntuación de cada subelemento varía segundo sexa posible descargar a documentación (2 puntos) ou unicamente se encontre inventariada (1 punto).
- Servizos: trátase da dimensión máis importante para efectos de comprobar o grao de adaptación dun organismo ás exigencias do goberno electrónico. Por servizos entendemos cinco tipos de accións:
  - Información aos usuarios e as usuarias por parte da *femocracia*.
  - Tramitación de documentos: pode revestir unha dobre modalidade: (i) descarga de documento e tramitación *on-line*, e (ii) descarga de documento e tramitación *off-line*. Dado que a tramitación *on-line* é o máximo estadio de desenvolvemento electrónico que pode alcanzar un organismo, asignáronselles 2 puntos a aqueles documentos que seguían esta modalidade.
  - Atención á cidadanía: este elemento refírese aos medios que a *femocracia* utiliza para comunicarse coa cidadanía e/ou fomentar a interrelación entre usuarias e usuarios (caixa de correo, móbil, foros de debate).
  - Asesoramento e información: comprende as funcións asignadas aos organismos de igualdade en diferentes ámbitos da muller: emprego, formación, planificación familiar, violencia de xénero, saúde, etc.

8 A ponderación dos aspectos dun subelemento realizase seguindo estes criterios: (i) localización inmediata da páxina (residencia web); (ii) obtención de información precisa e completa (posibilidade de descargar diferentes tipos de documentación e actualizacións); (iii) simplificación e rapidez na tramitación burocrática (descarga e cobertura *on-line*); (iv) coordinación e transversalidade (ligazóns con outros órganos da súa propia administración); e (v) facilidade de uso (mapa web, función de axuda, buscador interno e elección de idiomas).

- Ligazóns: a importancia desta utilidade radica no carácter aberto, holista e transversal que debe posuír toda páxina web subministrada por unha *femocracia* no seu intento de proporcionar vínculos a sitios de máximo interese para as usuarias e os usuarios, especialmente a aqueles órganos da súa propia Administración encargados de implementar accións concretas.
- Centro de documentación: este servizo, presente en todo organismo de igualdade, está orientado a proporcionar información (interna ou externa) sobre temas relacionados coa muller tanto á usuaria ou usuario individual como á comunidade científica e administrativa.
- Manexabilidade/Xestión web: esta dimensión, que se encontra estreitamente relacionada co ámbito da “facilidade de uso”, mediu o grao de comodidade, sinxeleza e claridade da páxina na súa interacción cos administrados. Con este obxectivo, analizáronse utilidades e ferramentas tales como: o mapa web, función de axuda, preguntas frecuentes, versión para discapacitados, buscador, etc.

Como colofón ao estudo destas dimensións e a modo de síntese de todas as variables, introducimos unha valoración global da páxina en función dun continuo que comprende dous valores extremos: “7”, páxina interactiva (interacción completa entre Administración-administrado a través da páxina web) e “1”, páxina informativa (páxina orientada única e exclusivamente a informar as usuarias e os usuarios).

Na segunda parte da primeira proba sometéronse as webs á análise do TAW<sup>9</sup> (test de accesibilidade web), na súa versión 3.07. Trátase dunha ferramenta de avaliación desenvolvida polo Ministerio de Industria, Turismo e Comercio, o Goberno do Principado de Asturias e a Fundación CTIC, cuxa finalidade é a análise automática da accesibilidade de sitios web, alcanzando dunha forma integral e global a todos os elementos e páxinas que o compoñen. Para os efectos desta investigación, con esta ferramenta desexábase comprobar o nivel de accesibilidade (acceso á información contida nos sitios web sen ningunha limitación por razón de deficiencia, minusvalía ou tecnoloxía utilizada e sen que interfiran problemas de: oído, visión, mobilidade; dificultades de lectura ou comprensión cognitiva; imposibilidade de utilización do teclado ou o rato; un lector de só texto, pantalla pequena ou conexión lenta) alcanzado no deseño e desenvolvemento das páxinas web (estas deberían permitir o acceso a todas as persoas independentemente das súas características diferenciadoras).

O TAW basea a súa avaliación nas regras desenvolvidas pola Iniciativa de Accesibilidade Web (WAI)<sup>10</sup>, pertencente ao World Wide Web Consortium (W3C)<sup>11</sup>. As recomendacións, denominadas “pautas de accesibilidade ao contido web 1.0”, son normas aceptadas universalmente. De feito, tendo en conta que a accesibilidade ás páxinas na internet das administracións públicas españolas é obrigatoria desde finais de decembro de 2005, o noso interese por coñecer o comportamento das webs dos organismos de igualdade resultaba obvio.

9 <http://tawdis.net>.

10 <http://www.w3.org/WAI>

11 <http://www.w3.es>



O TAW ordena as incidencias detectadas en tres prioridades: o nivel 1 representa os erros máis graves encontrados en elementos que unha páxina ten a obriga de satisfacer; o nivel 2 amosa anomalías que deberían ser satisfeitas, pero poden ser reparables; e o nivel 3 indica as incidencias de carácter leve. Por tanto, para obter unha puntuación final das páxinas analizadas, con independencia de estaren estas situadas nun portal propio ou vinculadas ao da Administración a que pertencen, optouse por cuantificar só os erros máis graves (prioridade 1) e, así, conceder "10" puntos a aquelas webs que non presentaban deficiencias; outorgar "7" puntos ás que presentaban entre 1 e 10 fallos; "5" puntos ás que tiñan entre 11 e 20 fallos; "3" puntos ás que mostraban entre 21 e 30 fallos; e non puntuar aquelas que tiñan máis de 31 deficiencias.

Pola súa parte, a dimensión *facilidade de uso* fai referencia ao grao de dificultade que pode encontrar unha usuaria ou usuario ao navegar por unha páxina concreta. Para obter información sobre este ámbito, pedímoslles a dezasete mulleres de 20 a 40 anos, con nivel medio de internet e sen coñecemento previo da páxina, que participasen nunha proba, realizada o mesmo día e no mesmo lugar<sup>12</sup>, na cal tiñan que localizar, cronómetro en man, ademais da páxina dos organismos a través dun motor de busca (neste caso, *Google*), tres elementos: correo electrónico, axudas á creación de empresas e información sobre os trámites da denuncia por malos tratos. A cada participante asignáronse dúas páxinas co propósito de obter datos de diferentes fontes e poder así contrastar a información dun mesmo organismo. Máis que a localización concreta, o interese da proba radicaba en coñecer o tempo que tardaba unha usuaria en localizar cada elemento, como indicador do grao de facilidade de uso da páxina: a máis tempo empregado, maior dificultade, e viceversa. Aos tempos adxudicáronse unha serie de valores, para efectos de comparación posterior, en función dos seguintes intervalos:

<p><b>Localización da páxina no motor de busca</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Menos de 1 minuto: 5 puntos</li> <li>– Entre 1 e 2 minutos: 3 puntos</li> <li>– Entre 3 e 4 minutos: 2 puntos</li> <li>– Entre 5 e 6 minutos: 1 punto</li> </ul>	<p><b>Localización do correo electrónico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Menos de 5 segundos: 5 puntos</li> <li>– Entre 6 e 10 segundos: 4 puntos</li> <li>– Entre 11 de 20 segundos: 3 puntos</li> <li>– Entre 21 e 40 segundos: 2 puntos</li> <li>– Entre 41 e 60 segundos: 1 punto</li> </ul>
<p><b>Localización das axudas á creación de empresas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entre 10 e 20 segundos: 4 puntos</li> <li>– Entre 21 e 30 segundos: 3 puntos</li> <li>– Entre 31 e 50 segundos: 2 puntos</li> <li>– Entre 51 e 60 segundos: 1 punto</li> </ul>	<p><b>Localización de trámites para a denuncia de malos tratos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entre 10 e 20 segundos: 4 puntos</li> <li>– Entre 21 e 30 segundos: 3 puntos</li> <li>– Entre 31 e 50 segundos: 2 puntos</li> <li>– Entre 51 e 60 segundos: 1 punto</li> </ul>

<sup>12</sup> A proba realizouse o 13 de maio de 2005 nunha aula de informática da Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación da Universidade de Vigo.

Finalmente, o estudo do ámbito *atención á cidadanía* centrou o seu interese na interrelación administrado-Administración e a capacidade desta para responder ás demandas realizadas pola cidadanía. Sen dúbida, este constitúe o aspecto máis importante en que deben incidir órganos administrativos como os estudados, que deben proporcionar, no marco do desenvolvemento dun auténtico goberno electrónico, un servizo directo e próximo ás afectadas, especialmente en asuntos tan problemáticos como o da violencia de xénero ou a busca de emprego.

Nesta investigación mediuse o grao de atención das *femocracias* autonómicas enviándolle a cada unha un correo electrónico no que dúas mulleres<sup>13</sup> solicitaban información sobre dos asuntos prototípicos xestionados por estes organismos: a petición de información sobre axudas económicas para a creación dunha empresa e o asesoramento nun caso de malos tratos. Os indicadores utilizados para medir o grao de atención foron: o tempo de resposta por parte da *femocracia* e a satisfacción da resposta. A cada indicador asignóuselle unha serie de valores:

Tempo de resposta	1 día: 8 puntos 2 días: 5 puntos 3 días: 2 puntos
Satisfacción de resposta en función do contido da mensaxe	Resposta a cada pregunta e enlaces directos para obter maior información: 8 puntos. Resposta a algunha pregunta: 5 puntos. Indicación de páxina web, teléfono de contacto ou solicitude de número de teléfono e enderezo postal: 2 puntos.

## 5. Resultados

Dos resultados das probas efectuadas, tal como resumirá a táboa 8 na parte dedicada a conclusións, extraemos varias impresións que agora pasamos a expor.

### a) Ámbito 1 - Deseño, oferta informativa, interactividade/accesibilidade

Como se mencionou anteriormente, a primeira proba dividiuse en dúas seccións. Na que agora nos ocupa (1a), tratábase de examinar o deseño, oferta informativa e interactividade das dezasete webs dos organismos de igualdade. Desde o punto de vista da provisión de servizos, elemento cardinal nas políticas levadas á práctica por cada unha das entidades analizadas, o método empregado trataba de resaltar as mostras de interactividade das webs, así como a dotación de contidos útiles, e nun segundo plano, cunha quinta parte de peso na puntuación total da proba, a facilidade que cada páxina ofrecía á navegación da usuaria e usuario.

13 Creamos dúas contas de correo en Yahoo con dúas identidades ficticias: Clara Gómez e Ángeles López.

Pois ben, os datos obtidos a partir da revisión das 17 webs mostran, en liñas xerais, un panorama decepcionante, tendo en conta o progreso que outras administracións (por exemplo, os concellos) acadaron nos últimos cinco anos nas canles de atención telemática ao cidadán e os avances técnicos que permiten na actualidade unha maior interacción co usuario: a media alcanzada polos organismos sobre un total de 100 puntos posibles sitúase nuns máis que discretos 39,7 puntos, e do que se podería considerar a barreira do “aprobado” só 3 organismos saírían airosos (Andalucía, Baleares e Cataluña).

Se se vincula este resultado xeral coa valoración que finalmente se lles concedeu ás webs analizadas, a grandes trazos, a mostra de webs evidencia que se realizaron investimentos en recursos materiais e se confiou na tecnoloxía. Pero, á luz dos resultados, a atención telemática non mereceu, en termos de recursos humanos, a atención merecida. Con isto desexamos resaltar o papel estratéxico que a provisión de persoal (inicialmente abondaría, segundo o volume de visitas, cun pequeno equipo de dous ou tres individuos) en postos exclusivamente dedicados á atención ao cidadán tería na provisión de servizos a través da internet. En suma, falamos da mellora da interactividade, unha característica practicamente ausente na mostra examinada: na escala establecida de 1 a 7 puntos, correspondendo “1” a unha web de carácter informativo e “7” a unha que, ademais de información, ofrece o grao máis elevado posible de interactividade, a media dos organismos analizados sitúase no 2,1. Por tanto, á vista doutras características das webs, tendo en conta que os recursos físicos e materiais que no momento se empregan resultan máis que suficientes para lograr unha maior interactividade, máis alá das limitacións tecnolóxicas, un dos principais problemas que presenta a xestión das páxinas dos organismos de igualdade pode provir do ámbito xerencial e, en particular, do organizativo.

**TÁBOA 4. ANÁLISE DO DESEÑO, OFERTA INFORMATIVA E INTERACTIVIDADE DAS WEBS DOS ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE IGUALDADE**

Comunidades autónomas	D1	D2	D3	D4	Valoración	Puntuación
	Localización	Contido e presentación	Servizos	Manexabilidade/xestión web		
	(/7)	(/19)	(/46)	(/21)	(/7)	(/100)
Andalucía	6	15	21	12	3	57
Aragón	5	13	15	10	2	45
Asturias	5	10	16	7	2	40
Baleares	5	13	19	12	3	52
Canarias	6	15	12	7	3	43
Cantabria	3	14	18	12	2	49
Castela-A Mancha	5	4	13	7	2	31
Castela e León	5	8	11	10	2	36
Cataluña	6	13	25	10	3	57
C. Valenciana	2	3	9	2	1	17
C. Madrid	4	7	17	4	2	34
Estremadura	7	7	9	5	1	29
Galicia	5	13	14	5	3	40
A Ríoxa	5	11	8	5	2	31
Murcia	2	10	8	8	2	30
Navarra	5	12	11	12	2	42
País Vasco	6	17	13	6	2	44

Fonte: elaboración propia.

Co fin de sistematizar o comentario a esta parte da primeira proba abordaremos sucintamente cada unha das catro dimensións propostas na referencia metodolóxica.

Así, como punto de partida, estudouse a dimensión “localización” en función de dous aspectos: a residencia da web e os datos de localización do organismo.

Respecto á residencia das webs, en primeiro lugar, en só catro comunidades autónomas (Canarias, Cantabria, Estremadura e País Vasco) existe un portal exclusivo, desvinculado do portal da Administración correspondente. Ademais de reforzar a súa identidade (funcións, obxectivos e competencias), en termos de acceso (por exemplo, a través dun motor de busca) a disposición dun portal exclusivo facilitaríaa chegada da usuaria ou usuario á páxina, e, igualmente, permitiríaa axilizar a navegación por ela. Por tanto, respectando a política de imaxe corporativa que cada Administración considere, e sen tratarse dun elemento determinante para alcanzar a eficiencia do servizo electrónico, sería en todo caso recomendable, para facilitar a localización da web pola cidadanía, a relocalización do organismo en portais propios.

No que atinxe á información básica de localización que o organismo ofrece á cidadanía –referímonos aos datos básicos que figuran a un nivel superficial da web, por tanto, facilmente localizables, sobre correo electrónico, enderezo postal, directorio de persoal responsable e números de teléfono e fax)– o resultado é positivo: aínda que existen organismos en que este aspecto é claramente mellorable (Cantabria, Castela-A Mancha e a Comunidade Valenciana), a única lagoa xeneralizable é a que atinxe á localización, vía directorio, do persoal integrante da entidade, aspecto inexistente en case todas as webs revisadas.

No que concirne á dimensión “contido e presentación”, na cal, por un lado, se exploraba a información que cada organismo ofrece sobre as súas funcións, actividades, estrutura, obxectivos, horarios e sedes, e, por outro lado, se trataba de inspeccionar o tipo de documentación que a entidade pon ao dispor dos seus visitantes, dun total de 19 puntos posibles, as entidades examinadas alcanzan unha media, aceptable, de 10,8 puntos.

A información que achegan sobre si mesmas refírese en case todos os casos a unha relación das funcións e competencias desempeñadas e aos obxectivos que pretenden levar a cabo. Isto pode ser revisado por quen fai uso do servizo de forma directa, é dicir, a través de vínculos moi estruturados que nun único paso o conducen á información correspondente –o caso de Canarias é paradigmático e moi completo nese sentido– ou, indirectamente, pode ser consultado nun enlace que permite descargar –habitualmente en formato “PDF”– a norma que dá lugar á creación do organismo e que na súa exposición aborda os elementos buscados. Existen, non obstante, organismos en que estes datos non son facilmente detectables para a cidadanía ou, simplemente, brillan pola súa ausencia: son os casos de Castela-A Mancha, a Comunidade Valenciana ou Murcia.

Pola súa parte, á marxe ou asociada a un centro de documentación, na información que os organismos ofrecen ás súas usuarias e usuarios abunda especialmente aquela de carácter normativo (constitución do organismo; lexislación sobre violencia de xénero; lexislación sobre emprego, etc.) e sumativo (memorias sobre a actividade do organismo), que adoita ser descargable en formato “doc.” ou “PDF”. Non obstante, a presenza doutros materiais, como monografías ou publicacións periódicas, é privilexio de moi poucas webs: no mellor dos casos, descargable do seu centro de documentación –de existir e ter servizo on-line– e no peor, a maioría, en forma de simple inventario que só pode ser consultado visitando fisicamente as instalacións do organismo. Neste mesmo apartado resulta obrigado destacar a necesidade de que as responsables das webs creen unha sección especial para noticias e eventos. Sorprendentemente, o cal volve incidir na impresión pasiva que en xeral ofrecen as páxinas, existe un gran número de organismos que non dota o visitante dunha axenda actualizada e nutrida de datos sobre eventos e noticias sobre a muller e, en xeral, a cuestión do xénero.

Polo que respecta á dimensión da análise centrada nos servizos ofertados, novamente, a media obtida polas entidades examinadas é moi baixa: 14 puntos sobre un total de 46. Neste caso, non é a variedade informativa o factor que lastra esta baixísima puntuación, senón a imposibilidade de realizar trámites *on-line* ou *off-line* a partir dos impresos dispoñibles nas webs. Trátase, sen dúbida, do trazo que, desde a perspectiva da provisión de servizos, vulnera en maior medida o espírito das iniciativas en goberno electrónico.

Para empezar, só 6 das 17 entidades analizadas ofrecen información ás súas usuarias e usuarios sobre os trámites que poden realizar no marco das competencias do organismo de igualdade. Pero, o que é peor, só Canarias (tramitación de denuncias relacionadas coa violencia de xénero), a Comunidade de Madrid, Galicia e Navarra (solicitude de documentación) permiten que a cidadanía evite a visita ao servizo e realice trámites a través da web. Lamentablemente, non só falla a interactividade *on-line*, senón que igualmente a información subministrada, desigual e pobre, obstaculiza os trámites *off-line*: as webs non ofrecen modelos de impresos en proporción á gama de servizos ofertados e tan só en 10 é posible obter formularios (para imprimir e enviar posteriormente por correo ordinario ou entregar a través do rexistro no propio organismo) relacionados coa participación en actividades formativas, a petición de documentación ou de subsidios de carácter social ou destinados ao autoemprego.

Pola súa parte, os servizos de atención ao cidadán resultan igualmente modestos, considerando que se reducen á dispoñibilidade dunha caixa de correo electrónico –activada a través do mesmo portal ou de software para o efecto– que as usuarias poden empregar para realizar consultas ao servizo. En ningún organismo é posible manterse informado a través de mensaxaría vía telefonía móbil (sms) e moito menos con descarga en axenda electrónica (PDA).

No que atinxe á gama de temas sobre os que versa a información que dan as webs, os resultados son máis positivos: aínda que non existe un patrón común, o paquete básico informativo subministrado polas comunidades –novamente, a Comunidade Valenciana e, neste caso, A Rioxa, mostran grandes deficiencias–, de contido aceptable, aínda que, como se sinalou, falto de mecanismos de interactividade, céntrase nas áreas de emprego, formación, asociacionismo e violencia de xénero. As informacións relativas á saúde da muller, planificación familiar, convocatorias públicas ou asistencia xurídica compoñen unha segunda oferta de presenza heteroxénea. Porén, é moi infrecuente, salvo en Andalucía, Cataluña e o País Vasco, encontrar espazos dedicados a temas de exclusión social da muller e marxinalidade, así como un tratamento especial de temas de actualidade como o da inmigración.

Nesta mesma liña, tamén existe un modelo uniforme de oferta de enlaces e enderezos de interese: o habitual é encontrar ligazóns, non sempre actualizadas, con organismos homólogos, asociacións e espazos orientados á muller. Máis infrecuentemente, proporciónanse conexións con centros de investigación ou outros organismos públicos nacionais ou internacionais. Pero, sorprendentemente, só en moi poucos casos é posible detectar enlaces con outros órganos da mesma Administración. Esta prestación da web, que incrementaría notablemente a riqueza informativa e lles facilitaría enormemente ás usuarias e usuarios o acceso a outras unidades, a realización de determinados procedementos e, por tanto, a calidade do servizo, é, incluso, escasa naqueles organismos que pola súa localización no mesmo portal da Administración a que pertencen poderían ter maiores facilidades de conectividade: dos dezasete organismos avaliados, só en Andalucía, Cantabria, Cataluña e Madrid se ofrecen vínculos coa propia Administración, con rutas de gran simplicidade e facilidade de acceso para as usuarias; polo contrario, as webs das Comunidades de Castela e León, A Rioxa e Murcia poñen en evidencia graves carencias nesta materia.

Para terminar coa dimensión “servizos”, o acceso a centros de documentación *on line* resulta frustrante. Aínda que case todos os organismos aluden á existencia de tales centros, a través da web as usuarias e usuarios só poden facerse unha idea moi elemental das súas funcións, da súa localización física e, con sorte, do fondo documental, normalmente a modo de descrición da súa estrutura –monografías, publicacións periódicas, etc.– e, raramente do catálogo. Nalgunhas comunidades ofrécese, curiosamente, un servizo de “mediateca”, que se reduce á posta á disposición de quen consulte a páxina de elementos de márketing público relacionados coas últimas campañas de comunicación levadas a cabo: vídeos descargables dos spots proxectados; carteis e calendarios, estes últimos en formato “PDF”. Ante a ausencia de interactividade nesta área, resultaría xenerosa calquera distinción entre as webs que proporcionan un enlace aos seus centros de documentación e aquelas –que as hai– que nin sequera informan da súa existencia.

Nesta mesma liña, a inconcibiblemente exigua oferta de “foros” (espazos virtuais de reunión) supón unha enorme insuficiencia que, á marxe de impedir a construción dunha activa conciencia social cara a moitos dos temas que afectan as mulleres, non só se materializa nun menor rendemento da calidade dos servizos proporcionados, senón nun empobrecemento do compromiso da cidadanía co organismo de igualdade.

Por último, a dimensión que se explorou finalmente foi a de “manexabilidade e xestión web”, que nos aproxima ao aspecto de “accesibilidade” que comentaremos posteriormente.

Os elementos sondados neste punto teñen en común a característica de facilitar a navegación dentro da páxina consultada. Novamente, os datos que se extraen resultan desilusionantes: as webs analizadas só alcanzan unha puntuación media de 7,8 sobre 21 puntos posibles. A lista de problemas é ampla: en concreto, aínda non ofrecen mapa de web (esquematización da ordenación de contidos da páxina que lle pode facilitar ao usuario coñecer con precisión o seu contido e a localización da información) oito organismos; a función de axuda –con moitas deficiencias– só está dispoñible en Baleares, Cantabria, Castela e León, Murcia e Navarra; só Aragón e Murcia ofrecen un enlace a unha epígrafe de “preguntas frecuentes” (FAQ); a versión para discapacitados está completamente operativa unicamente en Cantabria, Cataluña, Castela e León, Murcia e Navarra; practicamente a totalidade carece de indicación de actualización de contidos (nalgúns casos, destácanse as últimas novidades) e a aparencia da páxina de entrada excede os límites da ventá, o que dificulta a detección áxil dalgúns contidos; 10 organismos non proporcionan ningún tipo de motor de busca; a presentación de contidos en idiomas estranxeiros non se incorpora a ningunha web e a dispoñibilidade de versións, con similares contidos, en diferentes linguas cooficiais só se verifica en Baleares e no País Vasco; e, en xeral, aínda que as webs non teñen grandes dificultades de navegabilidade, presentan unha ordenación de contidos francamente mellorable.

Por outra parte, como se indicou na referencia metodolóxica, a segunda sección da primeira proba centrouse nas facilidades de accesibilidade que os organismos lles dan ás súas usuarias e usuarios a través da internet. Para iso aplicouse o test TAW nunha mesma data (8 de setembro de 2005) ás páxinas principais de todos os organismos de igualdade.

Pois ben, tras aplicar o test, algo máis da metade das páxinas analizadas mostran unha accesibilidade completa (ningunha anomalía grave) ou moi alta (menos de cinco anomalías graves) na modalidade de medición automática. Así mesmo, os resultados do test demostran que, con excepción do organismo de igualdade de Cantabria –a web máis accesible de todas as analizadas–, as entidades que posúen portal propio obteñen resultados moi discretos, moi inferiores a outros organismos cuxa web se integra no portal da Administración da súa respectiva Comunidade Autónoma.

Por tanto, aínda que a disposición dun portal exclusivo pode contribuír a incrementar a velocidade de busca (o organismo é identificado pola cidadanía nunha posición destacada dun motor de busca) e a navegación pola web se fai máis fluída, aqueles organismos de igualdade que dispoñen de portal propio deberían esforzarse por mellorar os parámetros de acceso: de nada serviría proporcionar mecanismos de interactividade ou unha boa oferta informativa sobre os servizos que ofrece a entidade, finalmente, os contidos non se adaptasen a todos os perfís de usuario.

**TÁBOA 5. PROBA 1B – NÚMERO DE PROBLEMAS DETECTADOS NAS WEBS DOS ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE IGUALDADE – APLICACIÓN DO TEST DE ACCESIBILIDADE WEB (TAW). (LEND: “Aut” = MODO DE MEDICIÓN AUTOMÁTICO; “Man.” = MODO DE MEDICIÓN MANUAL)**

Comunidades autónomas	Deficiencias graves		Deficiencias reparables		Deficiencias leves		Puntuación <sup>14</sup> (/10)
	Aut.	Man.	Aut.	Man.	Aut.	Man.	
Andalucía	16	39	66	37	8	23	5
Aragón	2	88	8	52	0	16	7
Asturias	2	9	13	12	1	9	7
Baleares	16	39	81	37	12	28	5
Canarias	2	112	115	18	7	23	7
Cantabria	0	24	149	102	2	64	10
Castela-A Mancha	36	161	490	165	34	68	0
Castela e León	0	232	340	227	31	57	10
Cataluña	10	252	287	191	9	71	7
C. Valenciana	5	130	240	87	35	70	7
C. Madrid	1	35	8	52	0	16	7
Estremadura	17	54	111	57	4	18	5
Galicia	2	5	7	10	1	9	7
A Rioxa	164	360	1333	482	43	129	0
Murcia	0	109	154	88	18	44	10
Navarra	0	5	7	9	1	9	10
País Vasco	2	9	11	12	1	9	7

Fonte: elaboración propia.

<sup>14</sup> De acordo coa explicación dada no apartado de metodoloxía, a puntuación final, que reflicte a última columna da táboa 5 (valoración da eficiencia de cada web en termos de accesibilidade), obtívose tendo en conta os resultados da primeira columna, que expresa o número de deficiencias graves medido polo TAW de modo automático.



En resumo, sen entrarmos en detalles técnicos sobre as anomalías encontradas (desde a web do TAW pode executarse gratuitamente o test para cada entidade e coñecer polo miúdo os erros encontrados), o resultado da aplicación do programa TAW confirma as impresións xerais sobre “manexabilidade” extraídas na primeira parte da proba, e pon en evidencia as dificultades que xera o deseño das páxinas en determinadas usuarias ou usuarios (pola súa incapacidade física, por problemas de comprensión cognitiva ou polo tipo de recursos materiais que empregue) á hora de acceder ás webs. Trece organismos de igualdade deben aínda esforzarse en cumprir a normativa ao respecto<sup>15</sup>.

Unha vez analizado o deseño e a oferta informativa, comezamos a análise das páxinas web desde unha perspectiva máis próxima á cidadanía. Neste sentido, interéranos coñecer (i) o nivel de dificultade que encontran as usuarias e usuarios ao navegaren pola páxina; e (ii) a capacidade que as *femocracias* mostran para xestionaren a recepción e resposta ás demandas. A primeira cuestión remítenos ao *ámbito de facilidade de uso*, mentres que a segunda se relaciona co ámbito de atención á cidadanía.

## b) Ámbito 2 – Facilidade de uso

Segundo os datos recollidos a partir da proba realizada por 17 mulleres, a análise da *facilidade de uso* reflicte os seguintes resultados.

En primeiro lugar, respecto á detección de cada web en motores de busca (Google), existe unha enorme disparidade de tempos de busca: desde os 2, 3 e 4 segundos que tardaron as participantes en encontrar as páxinas de Castela-A Mancha, Estremadura e Aragón e os 30, 25 e 15 minutos que tardaron nas páxinas de Madrid, Castela e León e Galicia. A razón que pode explicar esta diferenza é dobre: (i) non existe unha nomenclatura estandarizada dos organismos de igualdade das comunidades autónomas; e (ii) a natureza do organismo, así como a súa adscrición orgánica á estrutura administrativa, difire entre unha comunidade e outra (organismo autónomo, servizo, dirección xeral). Deste xeito, se as usuarias pretenden acceder á páxina do organismo escribindo na caixa de diálogo do motor de busca “*Instituto da Muller + nome da Comunidade Autónoma*” (denominación máis coñecida deste organismo), obterán tres tipos de resultados:

---

<sup>15</sup> As catorce pautas básicas de accesibilidade son: proporcionar alternativas equivalentes para o contido visual e auditivo; non basear a accesibilidade só no uso de cores; utilizar apropiadamente marcadores e follas de estilo; identificar o idioma empregado; crear táboas que se transformen correctamente; asegurarse de que as páxinas que incorporan novas tecnoloxías se transforman correctamente; asegurarlle ao usuario o control sobre os cambios dos contidos tempo-dependentes; asegurar a accesibilidade directa das interfaces incrustadas; deseñar para a independencia do dispositivo; utilizar solucións provisionais; utilizar tecnoloxías e pautas “w3c”; proporcionar información de contexto e orientación; proporcionar mecanismos claros de navegación; e asegurarse de que os documentos sexan claros e simples. Véxase “<http://www.w3.org/WAI>”.

- Acceso directo ao organismo:
  - Andalucía ([www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer](http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer))
  - Aragón ([www.portal.aragob.es/pls/portal30/urf/folder/iam](http://www.portal.aragob.es/pls/portal30/urf/folder/iam))
  - Asturias ([www.tematico.princast.es/imujer](http://www.tematico.princast.es/imujer))
  - Baleares ([www.caib.es/govern/organigrama/area.es.jsp](http://www.caib.es/govern/organigrama/area.es.jsp))
  - Canarias ([www.icmujer.org](http://www.icmujer.org))
  - Cataluña ([www.xencat.net/icdona](http://www.xencat.net/icdona))
  - Estremadura ([www.mujerextremadura.com](http://www.mujerextremadura.com))
  - Comunidade de Madrid ([www.madrid.org](http://www.madrid.org))
  - Murcia ([www.carm.es](http://www.carm.es))
  - Navarra ([www.cfnavarra.es/inam/](http://www.cfnavarra.es/inam/))
  - País Vasco ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es))
- Acceso directo ao *Instituto de la Mujer*, do Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais. Neste caso caben dúas situacións:
  - Que a páxina do *Instituto de la Mujer* dirixa a usuaria directamente ao organismo: Galicia ([www.xunta.es/auto/sgi](http://www.xunta.es/auto/sgi)).
  - Que a páxina do *Instituto de la Mujer* dirixa a usuaria ao portal da Comunidade Autónoma:
    - Castela e León ([www.mtas.es/politicas/Castilla\\_leon](http://www.mtas.es/politicas/Castilla_leon))
    - Comunidade Valenciana ([www.gva.es](http://www.gva.es))
    - A Ríoxa ([www.larioja.org](http://www.larioja.org))
- Acceso directo a seccións de muller de portais das comunidades autónomas:
  - Cantabria ([www.mujerdecantabria.es](http://www.mujerdecantabria.es))
  - Castela-A Mancha ([www.castillalamancha.es/clmmujer/](http://www.castillalamancha.es/clmmujer/))

Das situacións sinaladas, a primeira é a opción máis rápida e simple para conectarse á páxina do organismo, ao non existir intermediarios que poidan ralentizar o acceso (Instituto da Muller, Portal) e alcanzar, así, directamente o contido e os servizos proporcionados.

**TÁBOA 6. ANÁLISE DO DESEÑO, OFERTA INFORMATIVA E INTERACTIVIDADE DAS WEBS DOS ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE IGUALDADE. (LEND: NL = NON LOCALIZADO).**

Comunidades autónomas	Localización en motor de busca	Localización correo electrónico	Localización axudas	Localización trámite de denuncia	Total (/18)
	Temp. Punt.	Temp. Punt.	Temp. Punt.	Temp. Punt.	
Andalucía	5 s 5	2 min 0	20 s 4	25 s 3	12
Aragón	4 s 5	2 s 5	2 min 0	2 min 0	10
Asturias	1 min 3	2 min 0	30 s 3	NL 0	6
Baleares	5 min 1	1 min 1	NL 0	3 min 0	2
Canarias	1 s 5	1 min 1	3 min 0	25 s 3	9
Cantabria	10 min 0	11 s 3	43 s 2	20 s 4	9
Castela-A Mancha	1 min 3	12 s 3	45 s 2	25 s 3	11
Castela e León	25 min 0	2 s 5	40 s 2	NL 0	7
Cataluña	3 min 2	2 min 0	30 s 3	2 min 0	5
Comunidade Valenciana	20 min 0	30 s 2	NL 0	NL 0	2
Madrid	30min 0	5 s 5	4 min 0	NL 0	5
Extremadura	2 s 5	2 min 0	20 s 4	NL 0	9
Galicia	15 min 0	3 s 5	20 s 4	NL 0	9
A Rioxa	10 min 0	1 min 1	29 s 3	NL 0	4
Murcia	1 s 5	2 min 0	1 min 1	4 min 0	6
Navarra	10 s 5	9 s 4	2 min 0	1 min 1	10
País Vasco	10 min 0	3 min 0	NL 0	1 min 1	1

Fonte: elaboración propia.

Segundo os resultados das probas realizadas, tal como podemos observar na táboa 6, as comunidades autónomas que ofrecen un acceso máis rápido á web do organismo son Canarias, Murcia, Aragón, Andalucía e Estremadura, con menos de cinco segundos. Pola súa parte, en Cataluña e o País Vasco, aínda que forman parte do grupo de acceso directo, o uso do idioma propio supón un importante inconveniente, pois a busca remite directamente ao nome do organismo en catalán (*Institut Català de la Dona*) e en euskera (*Emakunde*)<sup>16</sup>. O caso da tardanza da web de Madrid, con máis de 30 minutos de busca, débese a dúas razóns: (i) a confusión entre Comunidade Autónoma e capitalidade do Estado; e (ii) o escaso coñecemento entre a poboación do nome oficial do Goberno rexional de Madrid (Comunidad de Madrid). A conxunción destas dúas circunstancias leva a que os resultados da busca conduzan directamente ao Instituto da Muller e a un tedioso periplo polas páxinas de diferentes institucións con sede en Madrid.

En segundo lugar, a localización do correo electrónico da entidade correspondente representa unha das máis importantes aplicacións dunha páxina institucional, e principal vehículo de comunicación Administración-administrado. A facilidade ou dificultade da súa localización estriba nos seguintes elementos:

- Nome do servizo: correo, caixa de correo, contacto ou atención ao cidadán.
- Lugar onde se encontra situado: páxina principal ou páxinas secundarias.
- Necesidade ou non de mover a barra de desprazamento fóra do marco de pantalla para poder mostrar o enlace ao correo.
- Deseño: tipo e tamaño de letra, cor e símbolo.

Segundo os datos recollidos na proba (táboa 6), pola rapidez na localización dos seus correos, destacan as páxinas de Aragón, Castela e León, Galicia e Madrid. En todas elas os correos encóntranse na páxina principal sen necesidade de mover o cursor fóra do marco de pantalla, cunha letra diferente do resto e precedidos da palabra “contacto” ou con algún tipo de símbolo identificador, xeralmente un sobre. Pola súa parte, a tardanza na súa localización é atribuída polas participantes na proba a: (i) a denominación (“buzón” en Andalucía, “buzón de sugerencias” en Estremadura); (ii) a localización a pé dunha páxina que é preciso mover (Asturias, Canarias); (iii) a letra pequena e pouco clara (Canarias); (iv) o símbolo escasamente visible (País Vasco e Murcia) e (v) o idioma (Cataluña).

En terceiro lugar, no que atinxe á localización de axudas á creación de empresas e trámites de denuncia, mediuse a cantidade de tempo empregado por unha usuaria na busca de información en dous campos concretos de máximo interese e prioridade nas axendas das *femocracias* autonómicas: por unha parte, o autoemprego e o fomento da iniciativa empresarial entre as mulleres; e por outro, o combate da violencia de xénero estimulando entre as maltratadas a acción de denuncia. A facilidade de localización deste tipo de informacións vai depender de:

- A organización do menú de servizos (temas concretos ou xenéricos)
- O nome do servizo a que aparece adscrita a información (“axuda e subvención”, “emprego”, “empresa”, “violencia”, etc.).
- O número de pasos ou ruta a seguir para chegar á información sobre a axuda e o trámite.
- O deseño: tipo e tamaño de letra, cor e símbolo.

16 O mesmo problema podería ser achacado á páxina do *Servizo Galego de Igualdade*; porén, esta incidencia redúcese ao seren galegas as persoas seleccionadas para realizar a proba.

No caso concreto das axudas á creación de empresas, destacan Andalucía, Estremadura e Galicia con 20 segundos de tempo de busca: son tres exemplos de estrutura sinxela da información nos que os índices de seccións están claramente visibles e organizados por temática (“formación e emprego” en Andalucía; “empresa” en Estremadura e “subvención” en Galicia). O itinerario que hai que seguir desde o menú ata a información é breve e de fácil manexo:

- A páxina do Servizo Galego de Igualdade (Galicia) dá acceso directo á axuda activando o enlace Subvencións.
- A páxina do *Instituto da Muller* de Estremadura proporciona, despregando o enlace Empresa, os tres pasos que debe seguir unha muller para crear a súa propia empresa: “Despierta tu inquietud y tu intuición femenina”, “Madura tu idea” e “Pon tu idea en marcha”.
- A páxina do *Instituto Andaluz de la Mujer*, a través da sección *Formación y empleo* ofrece o “Servicio de acompañamiento a la creación y mejora de empresas”, que indica as accións do programa e crea un vínculo directo coa “convocatoria de subvenciones para la creación, consolidación y mejora de empresas”.

No extremo oposto están as páxinas de Aragón, Baleares, Canarias, Comunidade Valenciana, Comunidade de Madrid, Navarra e País Vasco, cuxo tempo de busca supera o minuto por diferentes motivos:

- Menú excesivamente xenérico: na páxina de Aragón hai que despregar a sección *Temas y Servicios/Asesorías* para encontrar as axudas; na páxina de Navarra a información está dentro da sección *Programas*.
- Excesiva información e falta de estrutura desta (Baleares).
- Inexistencia de tal información (Baleares e Comunidade Valenciana) ou limitación a un pequeno apuntamento (País Vasco: unicamente indica onde acudir para solicitar información).
- Ausencia de conectividade semántica (a sección que comprende a información recibe unha denominación difícil de asociar ao contido que se busca) (Canarias: *Actualización-Convocatorias*).
- Ruta de acceso excesivamente longa e complexa. Na páxina da Comunidade de Madrid hai que franquear sete filtros previos (*Servicios y trámites – convocatorias y prestaciones – ayudas, subvenciones y becas – empresas – mujer – promoción igualdad y conciliación de vida personal y laboral*).

Por último, no tocante ao trámite de denuncia, tal como podemos observar na táboa 6, unicamente as páxinas de Andalucía, Canarias, Castela-A Mancha e Cantabria dispoñen dun servizo de información directo e conciso sobre os pasos que debe seguir unha muller vítima de malos tratos. En concreto, as páxinas de Andalucía e Cantabria inclúen unha sección dentro do menú que figura na páxina principal cunha denominación que orienta perfectamente a busca (Andalucía: “Contra la violencia hacia las mujeres”; Cantabria: “Violencia”). En Canarias e Castela-A Mancha, aínda que non se utiliza un termo próximo aos malos tratos (Canarias: “Servicios” e Castela-A Mancha: “Infórmate”), o menú deriva directamente ao asunto (Canarias: “¿Dónde acudir?” e Castela-A Mancha: “Guía contra malos tratos”). Nas catro páxinas, a ruta para chegar ao trámite é curta, e no caso da páxina andaluza o deseño é impactante para chamar a atención da usuaria (a sección “Contra la violencia hacia las mujeres” está dentro dun recadro remarcado en letra grande e negra).

Aínda que as páxinas de Aragón, Baleares, Cataluña, Murcia, Navarra e o País Vasco dispoñen de información sobre o trámite de denuncia, presentan varias anomalías:

- Inclusión do trámite nunha sección cuxo nome non se relaciona directamente coa violencia de xénero (Navarra, País Vasco).
- Localización da información en documentos de arquivo xenéricos sobre maltrato (Aragón: “Violencia contra las mujeres”).
- Duplicidade de información: a páxina remite a outra páxina institucional, aínda existindo información sobre maltrato naquela (Baleares: [maltramentsNo.org](#)).
- Exceso de información sobre violencia, o cal suscita “contaminación” e desorientación na usuaria (Cataluña, Murcia).
- Alongamento excesivo de ruta para chegar ao trámite (Cataluña).
- Inclusión da información en documentos “PDF” (Aragón, Murcia, Navarra).

O resto das comunidades autónomas (Asturias, Castela e León, Comunidade Valenciana, Estremadura, Galicia, A Rioxa e Madrid) non ofrecen información deste tipo e limitáanse, ben a mostrar o protocolo de coordinación entre diferentes unidades administrativas para loitar contra a violencia de xénero, ben a indicar teléfonos de contacto e subministrar un modelo de solicitude de orde de protección.

### c) Ámbito 3 – Experimento de atención ao cidadán

O último dos ámbitos analizados amosa a receptividade e capacidade de resposta das *femocracias* autonómicas ás demandas das usuarias en dous temas capitais: malos tratos e autoemprego. Tal como podemos apreciar na táboa 7, unicamente 10 comunidades autónomas (malos tratos) e 7 (autoemprego) contestan ás preguntas enviadas. En liñas xerais este grupo de comunidades autónomas contesta ás dúas preguntas, excepto Baleares, Canarias, Estremadura e Navarra, que tan só responden á referida aos malos tratos, e o País Vasco, sorprendentemente, á de autoemprego.

No caso específico da pregunta sobre malos tratos, o tempo de resposta oscila entre unha e dúas horas en Canarias e Madrid e entre 45 e 61 horas na Comunidade Valenciana e Galicia. O tempo medio de resposta na totalidade das comunidades é de 26 horas.

No que respecta ao contido e satisfacción da resposta, 8 de cada 10 organismos facilitan unicamente un número de teléfono (dalgunha asociación de mulleres, servizo de orientación xurídica, teléfono gratuito da muller, oficina de información, etc.) e horario de oficina (Navarra e Madrid) para que a usuaria se poña en contacto coa entidade. Por tanto, o 80% das comunidades autónomas que responderon non proporcionan atención telemática ás cidadás, limitándose a facilitar un número de teléfono e derivando o servizo de información ao instrumento tradicional de contacto Administración-administrada. Cabe destacar a resposta do Institut Balear de la Dona, que si utiliza o correo electrónico como medio de información e asesoramento. Trátase dunha resposta profunda na cal, ademais de proporcionar números de teléfonos e enderezos, se contesta a cada unha das dúbidas formuladas pola usuaria de forma clara e concisa.

TÁBOA 7. ANÁLISE DA ATENCIÓN Á CIDADANÍA (VÍA TELEMÁTICA) NOS ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE IGUALDADE – EXPERIMENTOS SOBRE MALOS TRATOS E AUTOEMPREGO. (LEENDA: TR = TEMPO DE RESPOSTA; PTR = PUNTUACIÓN DO TEMPO DE RESPOSTA; SR = SATISFACCIÓN DA RESPOSTA; n.º H = NÚMERO DE HORAS; NC = NON CONTESTA).

Comunidades autónomas	Experimento 3a: denuncia malos tratos				Experimento 3b: axuda para autoemprego			
	tR	PtR	SR	Punt.	tR	PtR	SR	Punt.
	(nº h)	(/8)	(/8)	(/16)	(nº h)	(/8)	(/8)	(/16)
Andalucía	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Aragón	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Asturias	21	8	2	10	20	8	2	10
Baleares	21	8	8	16	NC	0	0	0
Canarias	1	8	0	8	NC	0	0	0
Cantabria	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Castela-A Mancha	43	5	2	7	43	5	2	7
Castela e León	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Cataluña	39	5	5	10	41	5	2	7
Comunidade Valenciana	45	5	2	7	44	5	2	7
Comunidade de Madrid	2	8	2	10	0h 20 min	8	2	10
Estremadura	14	8	2	10	NC	0	0	0
Galicia	61	2	2	4	39	5	8	13
A Ríoxa	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Murcia	NC	0	0	0	NC	0	0	0
Navarra	20	8	2	10	NC	0	0	0
País Vasco	NC	0	0	0	41	5	2	7

Fonte: elaboración propia.

Pola súa parte, o tempo de resposta á pregunta de autoemprego sitúase entre os 20 minutos de Madrid e as 44 horas da Comunidade Valenciana. O tempo medio, exceptuando o caso extraordinario de Madrid, é de 38 horas. Igual que na pregunta sobre malos tratos, seis das sete comunidades responden informando sobre o número de teléfonos e/ou enlaces (Castela-A Mancha e Cataluña). Unicamente a resposta procedente de Galicia (orixinada noutra unidade da Administración á que o organismo de igualdade reenviou a mensaxe da usuaria) se pode considerar satisfactoria ao contestar ás dúbidas formuladas e interesándose por coñecer a situación exacta da demandante de información.

Finalmente, debemos destacar as respostas da Comunidade Valenciana e Canarias, esta última, no caso concreto dos malos tratos: o organismo valenciano envía a mesma resposta a unha e outra pregunta, desviando ambos os asuntos a un mesmo número de teléfono e servizo de atención; e, pola súa parte, Canarias contesta cun “en breve responderemos ao seu correo electrónico”. Atopámonos ante respostas predeseñadas que están lonxe dos novos valores que deben imperar no goberno electrónico: personalización, transparencia e servizo eficiente.

## 5. Conclusións

Co desexo de aumentar o coñecemento sobre o nivel de servizo proporcionado polos organismos autonómicos de igualdade en España, ao longo deste traballo informouse da capacidade real que esas entidades teñen para satisfacer as demandas das súas usuarias e usuarios a través do emprego de técnicas de goberno electrónico. En xeral, os resultados debuxan un escenario deficiente (véxase táboa 8), no cal os organismos de igualdade examinados aínda amosan unha escasa “receptividade administrativa” cara ás necesidades que a cidadanía pretende satisfacer por medio do emprego das TIC.

Segundo Ronaghan (2002: 2), os niveis de incorporación de prácticas de goberno electrónico nas administracións poden resumirse nunha escala de cinco niveis<sup>17</sup>, na cal, de acordo co seu informe, as administracións públicas españolas estarían situadas no cuarto nivel de desenvolvemento. A dicir verdade, aínda que algunhas entidades acadasen ese cuarto nivel (por exemplo, a Axencia Tributaria), a propia natureza dos servizos ofertados ou a relevancia política que posúe o organismo (materializada nunha disposición de recursos proporcional) fan que o nivel alcanzado pola maior parte das entidades do sector público en España flutúe, como é o caso dos organismos investigados, entre a situación de “emerxencia” e “interacción”. Desde outro ángulo moi semellante, dos tres niveis fixados pola Unión Europea para avaliar as prácticas de goberno electrónico (oferta de servizos informativos; descarga de formularios a través da rede con resposta *off-line* por parte do usuario; e tramitación finalista, integral, a través da internet), os organismos de igualdade oscilarían entre o primeiro e o segundo.

Situados na perspectiva que nos ocupa, dado o alcance das competencias e a riqueza dos servizos que para a muller poden pór en marcha os organismos de igualdade, á vista dos resultados extraídos deste estudo, hai que lamentar a escasa capacidade que neste momento evidencian estas entidades á hora de lograr un nivel simplemente aceptable de calidade e eficiencia.

17 Nivel 1, Emerxencia (existe un dispositivo oficial *on-line* dentro do ámbito da Administración, que posúe, practicamente, un carácter testemuñal, estático e sen interactividade); Nivel 2, Difusión (incrementáanse os sitios proporcionados pola Administración; a información comeza a ser máis dinámica); Nivel 3, Interacción (os usuarios poden descargar impresos e enviar aos servizos da Administración correos electrónicos; en xeral, existe un grao elevado de interactividade); Nivel 4, Transacción (os usuarios poden pagar taxas polos servizos que ofrece a Administración e poden realizar outros tipos de transaccións *on-line*); e Nivel 5, Apertura (existe un grao de integración total dos servizos electrónicos que supera os límites das administracións).



**TÁBOA 8. PUNTUACIÓN TOTAL DAS WEBS ANALIZADAS EN CADA UNHA DAS PROBAS EFECTUADAS**

Comunidades autónomas	Proba 1a (/100)	Proba 1b (/10)	Proba 2 (/18)	Proba 3a (/16)	Proba 3b (/16)	Puntuación total (/160)
Andalucía	57	5	12	0	0	74
Aragón	45	7	10	0	0	62
Asturias	40	7	6	10	10	73
Baleares	52	5	2	16	0	75
Canarias	43	7	9	8	0	67
Cantabria	49	10	9	0	0	68
Castela-A Mancha	31	0	11	7	7	56
Castela e León	36	10	7	0	0	53
Cataluña	57	7	5	10	7	86
Comunidade Valenciana	17	7	2	7	7	40
Madrid	34	7	5	10	10	66
Estremadura	29	5	9	10	0	53
Galicia	40	7	9	4	13	73
A Rioxa	31	0	4	0	0	35
Murcia	30	10	6	0	0	46
Navarra	42	10	10	10	0	72
País Vasco	44	7	1	0	7	59

Fonte: elaboración propia.

Se o panorama exposto non resulta suficientemente elocuente do baixo desenvolvemento do goberno electrónico no sector que se analizou, talvez a súa comparación coa gama de servizos que na actualidade proporcionan moitas administracións locais en España –registro telemático de documentos; comunicación de convocatorias a través de listas de distribución; envío de mensaxes a través de telefonía móbil, etc.– termine de compor unha imaxe paupérrima do que, polas súas características (privacidade; inmediatez; concisión) podería chegar a ser un servizo altamente efectivo para determinados perfís de usuarias.

Sen chegar a alcanzar o estadio de máxima interactividade co usuario, existen importantes lagoas que obrigan non só a perfeccionar o inicio de trámites a través da web, senón incluso a refinar a oferta informativa, a facilidade de uso e a atención á cidadanía, que aínda presentan ángulos manifestamente mellorables.

A partir das impresións obtidas neste exame, pódense apuntar varias propostas:

- Cómpre que a accesibilidade á información se reforce con mecanismos adecuados que fagan efectivo o dereito de acceso. Para iso, o primeiro que se debería facer é definir o verdadeiro propósito de cada web –sospeitamos que a maioría non o fixeron– e acentuar unha visión da comunicación máis centrada na audiencia e non tanto nunha mera relación dos programas emprendidos. A partir deste estudo, podemos constatar que, a maior profusión de información na páxina, menor facilidade de uso e maiores obstáculos ao acceso de servizos telemáticos.
- Debe reforzarse a accesibilidade e mellorar a interactividade (responder as consultas da cidadanía e proporcionar canles para a realización de trámites finalistas).
- A oferta informativa debe ser útil para as usuarias e os usuarios, polo que conviría determinar previamente os perfís das persoas que visitan a páxina, o seu público obxectivo.
- A información debe poder ser utilizada en función das necesidades do demandante: as usuarias e usuarios deben poder recibila en diferentes formatos, de fácil transformación e evitando duplicidades.
- Cómpre facer que a situación da información permita a súa busca e recuperación cando sexa preciso.
- E, dentro do ámbito de competencias que se xestionan, sería aconsellable crear maior intercoñexión entre as webs dos organismos de igualdade e as webs da Administración central, autonómica e local. Moitos recursos que, a través de acordos de colaboración poderían chegar a compartirse, elevarían a eficacia na provisión dos servizos.

## Referencias bibliográficas

- Bouzas, R. 2002. Organization and institutionalization of the Spanish Regional Administration. Santiago de Compostela. II Galicia-Scotland-Wales Conference – ECPR Standing Group on Regionalism, mimeo.
- Bustelo, M. 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Cabinet Office. 2001. *E-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. Londres: Cabinet Office.
- Chías, J. 1995. *Marketing Público*. Madrid: McGraw-Hill.
- Dancusa, C. 1997. Las políticas de igualdad en los últimos veinte años: logros y límites, en E. Uriarte e A. Elizondo (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Espinosa, P. 2004. La perspectiva de género en la profesionalización de la Administración pública. Cámara de los Diputados. Encuentro de Legisladoras Locales, mimeo.
- Foglio, A. 2003. *II Marketing Público*. Milán: FrancoAngeli.
- Freedman, J. 2004. *Feminismo: ¿Unidad o conflicto?*. Madrid: Narcea.
- Guzmán, V. e Salazar, R. 1992. El género en el debate de las políticas públicas. Iquique. II Congreso Nacional de Ciencia Política, mimeo.
- Hernes, H. M. 1990. *El poder de las mujeres y el Estado de Bienestar*. Madrid: Vindicación Feminista.
- Lang, M. 2003. «¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México», en *Nueva Época*, año III, 12.
- Lovenduski, J. 1997a. «Feminismo institucional: Género y Estado», en E. Uriarte e A. Elizondo (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- 1997b. «Políticas de género: igualdad de oportunidades y violencia de género en E. Uriarte e A. Elizondo (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- MAP. 2003. *Plan de Choque para la Introducción de la Administración Electrónica en España*. Madrid: MAP.
- Margetts, H. 2003. «Electronic government: A revolution in Public Administration?», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- Martínez, E. 1997. «Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-1997)», en E. Uriarte e A. Elizondo (eds.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Ronaghan, S. 2002. *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. Naciones Unidas (Division for Public Economies and Public Administration) e ASPA (American Society for Public Administration).
- OCDE. 1988. *La Administración al Servicio del Público*. Madrid: MAP.
- Salvador, M. 2004. *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet*. Barcelona: Universidate Pompeu Fabra.
- Stetson, D. M. e Mazur A. G. 1995. *Comparative State Feminism*. Londres: Sage.
- Ugalde, Y. 2004. «La incorporación de la perspectiva de género en el Estado: apuntes para una discusión», *Imagina un mundo sin violencia*, 9.
- Valiente, C. 1995. «The Power of Persuasion», en D. M. Stetson e A. G. Mazur (eds.). *Comparative State Feminism*. Londres: Sage.

## Normativa consultada

Andalucía: Lei 10/1988, de creación do Instituto Andaluz da Muller.

Aragón: Lei 2/1993, do 19 de febreiro, de creación do Instituto Aragonés da Muller.

Asturias: Decreto 61/1999, do 10 de agosto, de creación do Instituto Asturiano da Muller.

Baleares: Lei do 20 de abril de 2000, de creación do *Instituto Balear da Muller*.

Canarias: Lei 1/1994, do 13 de xaneiro, de creación do Instituto Canario da Muller.

Cantabria: Decreto polo que se establece a estrutura organizativa da Consellería de Relacións Internacionais e Asuntos Europeos.

Castela-A Mancha: Lei 22/2002, do 21 de novembro, de creación do Instituto da Muller de Castela-A Mancha.

Castilla-León: Decreto 162/99, polo que se establece a estrutura organizativa da Consellería de Familia e Igualdade de Oportunidades.

Cataluña: Lei 11/1989, do 10 de xullo, de creación do *Instituto Catalán da Muller*.

Comunidade Valenciana: Decreto 120/2003, do Consello da Generalitat, polo que se aproba o Regulamento orgánico e funcional da Consellería de Benestar Social.

Estremadura: Lei 11/01, do 10 de outubro, de creación do Instituto da Muller de Estremadura.

Galicia: Lei 3/1991, do 14 de xaneiro, de creación do Servizo Galego de Promoción da Igualdade do Home e a Muller.

A Ríoxa: Decreto 36/2003, do 15 de xullo, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Xuventude, Familia e Servizos Sociais.

Madrid: Decreto 127/2004, do 29 de xullo, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Emprego e Muller.

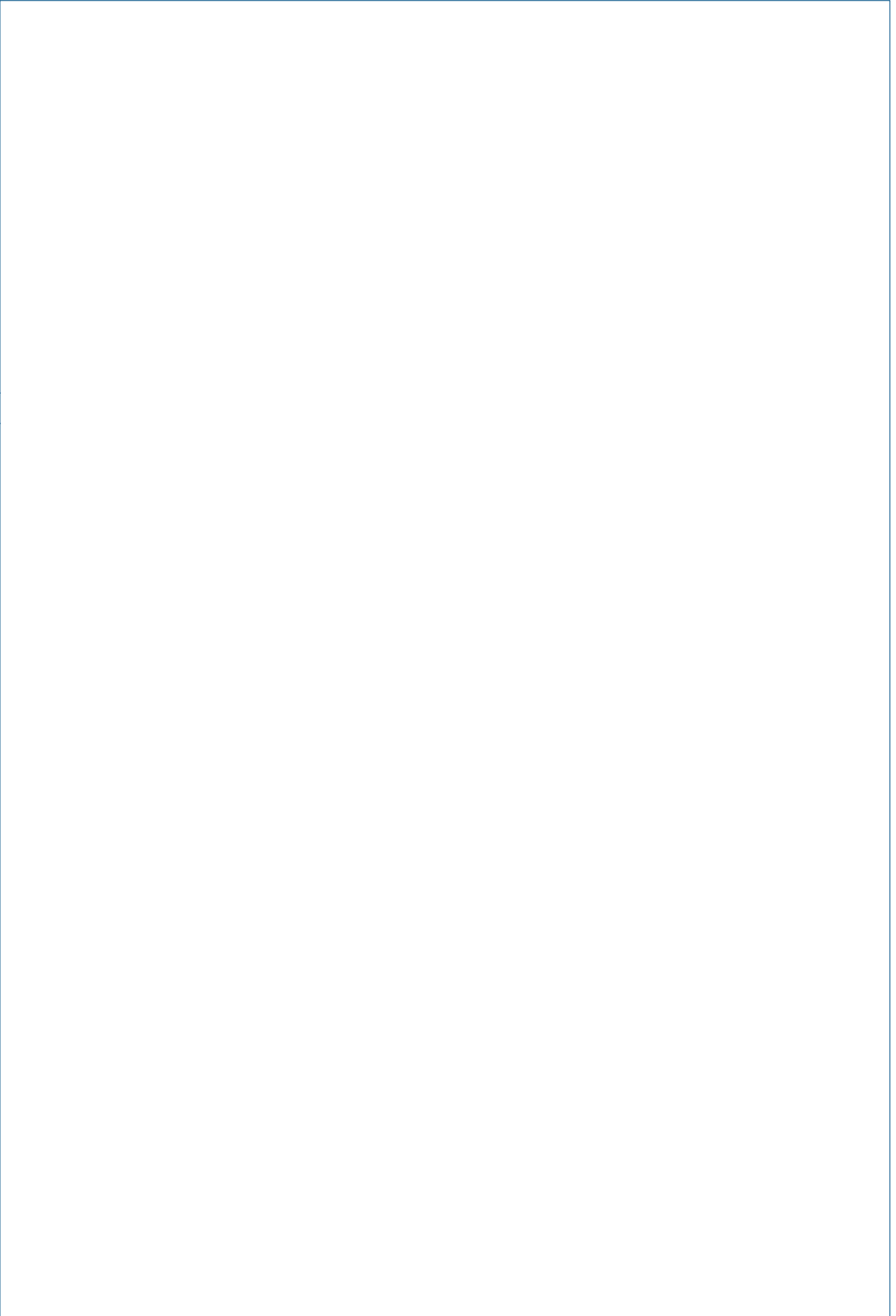
Murcia: Lei 12/2002, do 3 de decembro, de creación do Instituto da Muller da Rexión de Murcia.

Navarra: Decreto foral 177/1995, do 3 de agosto, de creación do Instituto Navarro da Muller.

País Vasco: Lei 2/1988, do 5 de febreiro, de creación do Instituto Vasco da Muller (*Emakunde*).

# LEI VASCA PARA A IGUALDADE DE MULLERES E HOMES: ELABORACIÓN, CONTIDOS E BALANCE

Eva Martínez Hernández  
Arantxa Elizondo Lopetegi



## 1. Introducción

Este artigo contén unha análise descritiva da Lei para a igualdade de homes e mulleres, aprobada no Parlamento Vasco en febreiro de 2005<sup>1</sup>. Para a realización desta análise tivéronse en conta diversos aspectos. En primeiro lugar, a parte inicial do artigo describe o proceso de elaboración da lei, incluíndo, fundamentalmente, a fase correspondente á tramitación parlamentaria final. A continuación, o artigo expón e analiza os principais contidos da lei, mencionando os principios en que se sustenta, as estruturas e organismos que crea e o conxunto de medidas de actuación propostos. En terceiro lugar, descríbese a posición e a participación dos principais actores políticos e axentes sociais durante todo o proceso, incluíndo os partidos, organizacións, asociacións, sindicatos e, de forma especial, o movemento feminista. Finalmente, o artigo ofrece unha valoración da lei baseada no balance entre as principais achegas positivas que supuxo e os aspectos negativos que caben destacarse de todo o proceso.

## 2. Proceso de elaboración e aprobación da lei de igualdade

A Lei para a igualdade entre mulleres e homes foi aprobada no Parlamento Vasco o 18 de febreiro de 2005<sup>1</sup>, no último pleno da lexislatura. Aínda que algunhas voces críticas destacaron a excesiva rapidez do trámite parlamentario, o proceso de elaboración desta lei durou varios anos.

A primeira referencia a este texto legal apareceu en xullo de 2001 no discurso de investidura de Ibarretxe como Lehendakari, cando este afirmaba textualmente que “a política de igualdade entre homes e mulleres é un obxectivo prioritario da acción deste goberno” e anunciaba que “nesta lexislatura presentarase para a súa aprobación unha lei vasca para a igualdade”, asegurando que “coa incorporación efectiva das mulleres en todos os ámbitos da sociedade, as cousas van cambiar a mellor na nosa vida”<sup>2</sup>.

O primeiro borrador interno deste texto foi aprobado en maio de 2002 polo Consello de Dirección do Instituto Vasco da Muller/Emakunde. Un ano máis tarde, en maio de 2003, neste mesmo contexto aprobouse o segundo borrador, que foi enviado a axentes sociais e sindicatos cun primeiro prazo de alegacións moi breve (setembro de 2003). Abriuse así un proceso de consulta que se valorou de diferentes maneiras: por un lado, como un proceso aberto con todas as garantías de consulta; por outro lado, desde os axentes sociais e algúns partidos políticos criticouse a rapidez con que se pretendieron recoller as emendas e mais a falta de “socialización” do proxecto.

O segundo borrador é, por tanto, o resultado dalgunhas destas achegas e emendas, que serán analizadas noutro punto deste mesmo ensaio. Este borrador entrou no rexistro do Parlamento en outubro de 2004 cun prazo de presentación de emendas dun pouco máis dun mes (finais de novembro). Así, é a mediados do mes de xaneiro, un mes antes de que o texto pasase a debate plenario, cando se reuniu por primeira vez a comisión parlamentaria que discutiría o proxecto.

1 Lei 4/2005, do 18 de febreiro, para a igualdade de mulleres e homes, BOPV n.º 5042, 02-03-05.

2 Declaracións realizadas por Juan José Ibarretxe no Discurso de Investidura como Lehendakari o 11 de xullo de 2001.

Este proceso foi duramente criticado polos principais partidos da oposición na prensa e no propio pleno. Sozialista Abertzaleak (SA), Partido Socialista de Euskadi (PSE) e Partido Popular (PP) criticaban a présa do Goberno tripartito por sacar a lei nesa lexislatura: “Un texto (...) tramitado no último momento, despois de catro anos”, “Unha posta en escena con fins claramente electoralistas”<sup>3</sup>. Argumentaban, ademais, que esta “présa” dificultara o debate a fondo en comisión: “esta tramitación non estivo exenta de avatares, de présas, présas que nos impediron afondar máis na lei, tratar de perfeccionala...”<sup>4</sup>; “este debate necesita un procedemento distinto, un procedemento máis calmado”<sup>5</sup>.

O proxecto chegou á comisión, para o seu debate, con 297 emendas parciais<sup>6</sup> e dúas emendas á totalidade. Moitas destas emendas son transaccionadas antes de chegar a pleno, pero un número importante son reservadas para o debate plenario<sup>7</sup>. Ningunha das emendas defendidas no debate foi aprobada.

A lei aprobouse, finalmente, o 18 de febreiro de 2005 con 49 votos a favor (os correspondentes ao tripartito), 19 en contra (do Partido Popular e Unidad Alavesa) e 6 abstencións (de Sozialista Abertzaleak). Algunhas das circunstancias da súa aprobación merecen ser comentadas. Por un lado, a lei foi presentada no Parlamento polo propio Lehendakari, circunstancia pouco habitual e que non se repite no resto de proxectos importantes que se presentan nese mesmo pleno. No discurso de defensa da lei o Lehendakari afirmaba: “este momento é, seguramente, o máis bonito, o máis importante da miña vida política (...) seguramente esta lei é a máis grande, a máis bonita, a máis importante para este Parlamento”<sup>8</sup>. Por outro lado, a lei aprobouse no derradeiro pleno da lexislatura, no cal se discutiron, ademais, outras iniciativas importantes como a Lei vasca de estatística, a Lei do solo ou a Lei do menor, e que ten, en total, 17 puntos de orde do día. Esta circunstancia fixo que o pleno durase dous días enteiros e que se separasen no tempo a presentación das emendas e o debate da propia votación<sup>9</sup>.

### 3. Contidos da lei: principios e medidas

De acordo co establecido no seu título preliminar, o fin da Lei para a igualdade é avanzar na consecución dunha sociedade igualitaria en que todas as persoas sexan libres, tanto no ámbito público como no privado, para desenvolveren as súas capacidades persoais e na cal se valoren e potencien por igual as distintas condutas e necesidades de mulleres e homes. Para iso, a lei establece os principios xerais que deberán presidir a actuación dos poderes públicos en materia de igualdade entre os sexos e regula un conxunto de medidas dirixidas a promover e garantir a devandita igualdade en todos os ámbitos da vida.

3 Declaracións realizadas por Arantxa Quiroga, representante do Grupo Parlamentario Popular na quenda de réplica á súa emenda á totalidade (Debate plenario 17-2-05).

4 Declaracións realizadas por Gema Zabaleta, representante do Grupo Parlamentario Socialistas Vascos na quenda de explicación de emendas (Debate plenario, 17-02-05).

5 Declaracións efectuadas por Raket Peña, representante do Grupo Parlamentario Sozialista Abertzaleak na quenda de réplica á súa emenda á totalidade (Debate plenario 17-2-05).

6 As emendas parciais presentáronse en comisión polos seguintes grupos parlamentarios: *Unidad Alavesa* (29); *Partido Popular* (109); *Sozialista Abertzaleak* (122) e *Partido Socialista de Euskadi* (37).

7 En concreto, a lei chega a pleno con 143 emendas parciais, presentadas por PSE (22), SA (39) e PP (82), e as 2 emendas á totalidade, unha do PP, que non foi aprobada, e outra de SA, retirada na intervención plenaria.

8 Declaracións efectuadas por Ibarretxe na quenda de presentación por parte do Goberno do Proxecto de lei para a igualdade de mulleres e homes (Sesión plenaria celebrada o 17 de febreiro de 2005 no Parlamento Vasco).

9 O debate sobre a Lei de igualdade lévase a cabo durante a sesión da tarde do 17 de febreiro. A votación e a aprobación da lei ten lugar o 18 de febreiro a media mañá, despois da discusión sobre a Lei do menor.



Como se deriva dos principios xerais, a igualdade debe entenderse nun sentido amplo, referida non só ás condicións de partida no acceso aos dereitos, ao poder e aos recursos económicos e sociais, senón tamén ás condicións para o seu exercicio e control. Así mesmo, é unha igualdade respectuosa coa diversidade e integradora das especificidades de mulleres e homes para compensar a tendencia actual á imposición do modelo masculino. Trátase, en suma, de que mulleres e homes sexan iguais na diferenza (art. 3.2 e 3.3). Este é o motivo polo que no título da lei se optou por formular o principio de igualdade “de” e non “entre” mulleres e homes. Preténdese así evitar a comparación entre a situación das mulleres e a dos homes, na cal moitas veces subxace unha xerarquía en que a situación dos homes é a desexable e á cal as mulleres deben acomodarse.

O título preliminar define tamén dous dos principios que na actualidade están considerados internacionalmente os máis idóneos para a intervención pública en materia de igualdade de mulleres e homes: a integración transversal da perspectiva de xénero e a acción positiva. A transversalidade, tal como se recolle no artigo 3.4, é a consideración sistemática das diferentes situacións, condicións, aspiracións e necesidades de mulleres e homes, incorporando obxectivos e actuacións específicas dirixidas a eliminar as desigualdades e promover a igualdade en todas as políticas e accións, a todos os niveis e en todas as súas fases de planificación, execución e avaliación<sup>10</sup>. A acción positiva, pola súa parte, vén definida como medidas específicas e temporais destinadas a eliminar ou reducir as desigualdades de feito por razón de sexo existentes nos diferentes ámbitos da vida (art. 3.5).

Un dos grandes obxectivos da lei é definir as funcións que en materia de igualdade de mulleres e homes lles corresponden aos distintos niveis administrativos (autonómico, foral e municipal) a partir das competencias derivadas das normativas autonómicas, estatais e comunitarias. Así mesmo, a lei establece a organización institucional básica e os mecanismos necesarios para a súa coordinación. Neste aspecto destaca a mención á adecuación das estruturas de todas as administracións para que exista en cada unha delas, cando menos, unha entidade, órgano ou unidade administrativa que se encargue do impulso, programación, asesoramento e avaliación das políticas de igualdade de mulleres e homes nos seus respectivos ámbitos territoriais de actuación (art. 10.1). Ademais, dispónse a creación de unidades para a igualdade en todos e cada un dos departamentos que integran o Goberno Vasco encargadas do impulso, coordinación e colaboración para a execución do disposto na lei e nos plans para a igualdade aprobados polo executivo. A citadas unidades terán unha posición orgánica e unha relación funcional adecuada, así como unha dotación orzamentaria suficiente para o cumprimento dos seus fins (art. 11.1).

Por outra parte, a lei regula diversos órganos de coordinación, entre os cales destacan a Comisión Interinstitucional para a Igualdade de Mulleres e Homes, coa función de coordinar as actuacións das distintas administracións (art. 12), e a Comisión Interdepartamental para a Igualdade de Mulleres e Homes (art. 13), dirixida á coordinación entre os departamentos e organismos adscritos ao Goberno Vasco. A lei menciona, así mesmo, que as administracións autonómica, foral e local consignarán e especificarán anualmente nos seus respectivos orzamentos os recursos económicos necesarios para o exercicio das funcións e a execución de medidas previstas nela (art. 14).

<sup>10</sup> Definición moi similar á establecida polo Consello de Europa, recollida en Instituto da Muller, 1999: 26.

No seu título segundo a lei recolle un conxunto de medidas xerais para a integración da perspectiva de xénero na actuación das administracións públicas vascas: a planificación (elaboración de plans e programas de igualdade en todas as administracións), a mellora das estatísticas e estudos, a capacitación do persoal, o uso non sexista da linguaxe e o establecemento dun procedemento para incorporar o principio de igualdade na normativa e na actuación administrativa, a denominada avaliación previa do impacto de xénero (art. 19). A avaliación do impacto en función do xénero consiste en avaliar, previamente á súa elaboración, o impacto potencial de cada norma ou acto administrativo na situación das mulleres e nos homes. Para iso, deberase analizar se a actividade proxectada pode ter repercusións positivas ou adversas no obxectivo global de eliminar as desigualdades entre mulleres e homes. A forma concreta en que se levará a cabo esta avaliación será aprobada polo Goberno Vasco, por proposta de Emakunde, a través de normas ou directrices nas cales se indiquen as pautas que se deberán seguir<sup>11</sup>.

A lei recolle medidas destinadas a incrementar a presenza de mulleres en ámbitos en que a súa presenza sexa minoritaria. Así, establece que as normas que regulen os procesos selectivos de acceso, promoción e provisión no emprego público deberán incluír unha cláusula pola cal, no caso de existir igualdade de capacitación, se lles dea prioridade ás mulleres nos corpos, escalas, niveis e categorías da Administración en que a súa presenza sexa inferior ao 40%. Do mesmo xeito, os tribunais de selección, así como os xurados creados para a concesión de calquera tipo de premio promovido ou subvencionado pola Administración, deberán ter unha representación equilibrada de mulleres e homes, entendida esta como un mínimo do 40% para cada sexo (art. 20).

O título terceiro, con base nas competencias que o Estatuto de Autonomía lle confire á Comunidade Autónoma Vasca, regula unha serie de medidas dirixidas a promover a igualdade real e efectiva de mulleres e homes nas seguintes áreas de intervención: participación sociopolítica; cultura, deporte e medios de comunicación; educación (non universitaria e universitaria); traballo (traballo doméstico e emprego); outros dereitos sociais básicos (saúde, inclusión social, medio ambiente e vivenda); conciliación da vida persoal, familiar e profesional, e violencia contra as mulleres.

O título cuarto crea e regula a Defensoría para a Igualdade de Mulleres e Homes, un novo órgano que ten por obxecto velar polo cumprimento do principio de igualdade na CAV e defender a cidadanía ante posibles situacións ou prácticas discriminatorias por razón de sexo que se produzan no sector privado. Deste modo, dáse resposta aos mandatos comunitarios sobre a existencia de organismos independentes que promovan a defensa do principio de igualdade de trato de mulleres e homes. As principais funcións deste organismo son as seguintes (art. 64.2):

- a) Practicar investigacións, tanto de oficio como por instancia de parte, para o esclarecemento de posibles situacións de discriminación directa ou indirecta por razón de sexo relativas ao sector privado.
- b) Facilitar vías de negociación e dirixir recomendacións a persoas físicas e xurídicas co fin de corrixir situacións ou prácticas discriminatorias por razón de sexo que se produzan no sector privado, e facer un seguimento do cumprimento das mencionadas recomendacións.
- c) Prestar asesoramento e asistencia ás cidadás e aos cidadáns ante posibles situacións de discriminación por razón de sexo que se produzan no sector privado.
- d) Servir de canle para facilitar a resolución dos casos de acoso sexista.

---

11 Cando isto se escribe aínda non se aprobaron directrices neste sentido.

- e) Analizar e avaliar o grao de cumprimento da normativa antidiscriminatoria en materia de igualdade de mulleres e homes.
- f) Estudar a lexislación e a xurisprudencia antidiscriminatorias e elaborar propostas de lexislación e de reforma lexislativa.
- g) Difundir as actividades que realiza e as súas investigacións, así como elaborar informes e ditames de conformidade co disposto na lei.
- h) Propor mecanismos de coordinación coa ou co Ararteko (Valedor/a do Pobo da CAPV) e con Emakunde/Instituto Vasco da Muller, así como con outros órganos e institucións competentes en materia de dereitos humanos e de igualdade de mulleres e homes.
- i) Colaborar coa autoridade laboral no seguimento do cumprimento da normativa laboral antidiscriminatoria en materia de igualdade de mulleres e homes.

Finalmente, o título quinto regula as sancións por infraccións cometidas en materia de igualdade de mulleres e homes. As autoridades competentes para impor sancións polas infraccións recollidas na lei son a directora de Emakunde no caso das infraccións leves, e o Consello de Goberno no caso das infraccións graves ou moi graves. A Defensoría para a Igualdade non ten competencia para revogar, anular ou sancionar actos discriminatorios.

As sancións ás infraccións leves consisten en apercibimentos e multas de ata 900 euros. As infraccións graves poden ser sancionadas con multas de ata 9000 euros, coa prohibición de acceder a axudas públicas e coa inhabilitación para exercer a titularidade de servizos públicos durante un período que pode ser de entre un e tres anos. As infraccións moi graves poden ser sancionadas con multas de ata 45 000 euros, coa prohibición de acceder a axudas públicas e coa inhabilitación para exercer a titularidade de servizos públicos durante un período que pode ir de tres a cinco anos (art. 79).

## 4. Posicións dos actores fronte á lei

A elaboración e aprobación da Lei de igualdade estivo rodeada do consenso, pero tamén da posición crítica de diferentes actores políticos e sociais. A participación destes axentes no debate da lei foi analizada neste ensaio a partir, principalmente, de dúas realidades: por un lado, recolleuse a posición dos partidos políticos con representación parlamentaria a partir das súas intervencións nos debates da cámara e das diferentes emendas presentadas; por outro lado, descríbese a participación dos axentes sociais, fundamentalmente, a partir dunha plataforma feminista que se creou en relación co proxecto.

### 4.1. Posicións dos grupos parlamentarios fronte á lei

As posicións defendidas polos partidos políticos con representación parlamentaria durante os debates sostidos na cámara poden resumirse en dous grandes grupos: por un lado, os grupos políticos que presentaron o seu apoio explícito e incondicional ao texto e, por outro lado, aqueles que presentaron unha posición crítica fronte ao proxecto.

As posicións de apoio á lei foron protagonizadas polos partidos membros do Goberno Vasco, a saber, Partido Nacionalista Vasco (PNV); Eusko Alkartasuna (EA) e Ezker Batua-Izquierda Unida (EB-IU). Estas tres formacións presentan unha posición favorable á iniciativa con poucos matices salientables. En xeral, defenden as bondades da lei fronte ás críticas da oposición e a elaboración do proxecto como

un proceso aberto e consensuado: “Esta lei tivo unha tramitación complicada. Non sei se hai ou houbo algunha outra lei que tivese unha tramitación como a desta: borradores, toda a participación que houbo (...) o relatorio non foi tranquilo, non foi lento (...) debatéronse todos os artigos e todas as emendas”<sup>12</sup>. Consideran, ademais, que se trata dunha lei integral que pode acabar coa discriminación das mulleres e recoñecen en moitos dos seus discursos o papel que representaron as organizacións de mulleres e o movemento feminista na loita pola igualdade.

Pola contra, as posicións críticas foron protagonizadas polos grupos da oposición, a saber, Partido Popular, Unidad Alavesa, Partido Socialista de Euskadi e Sozialista Abertzaleak. Estes grupos optaron por opcións diferentes na aprobación da lei: voto a favor (no caso do PSE); voto en contra (no caso de PP e UA) e abstención (no caso de SA). Non obstante, en todos os casos as súas posicións ante a lei durante o debate foron críticas.

O Grupo Parlamentario Popular formulou numerosas críticas ao proxecto. Entre estas, pode destacarse o seu rexeitamento á filosofía xeral da lei de busca de igualdade de resultados, xa que para este grupo a alternativa idónea era a igualdade de oportunidades. No mesmo sentido, aseguraba que o enfoque da lei era de “intervencionismo puro e duro”, destacando que “a igualdade non se pode impor”. A maioría das emendas que presentaron foron emendas de supresión e propuñan suprimir, por exemplo, os organismos e unidades de igualdade, a Defensoría ou as referencias á corresponsabilidade. Entre as súas críticas máis concretas, poden destacarse a súa desconformidade coas escasas referencias á maternidade que, ao seu xuízo, contén a lei e o rexeitamento ao sistema de cotas, ao que acusaban de “ser instrumentos paternalistas”. Máis aínda, de acordo con declaracións doutros grupos parlamentarios, o grupo popular tería cualificado a lei en comisión como “unha lei radical baseada, sobre todo, en principios puramente feministas”.<sup>13</sup>

A posición do Grupo Mixto-UA preséntase nun sentido similar. Aínda que este grupo non participou no debate<sup>14</sup>, si presentou 29 emendas parciais ante a Comisión. A maioría destas emendas eran de supresión e nalgúns casos coincidían coa posición mantida polo Grupo Popular. En concreto, criticaba a intromisión desta lei, o establecemento de organismos específicos e moitas das medidas propostas, como a formación do persoal, as medidas respecto á linguaxe non sexista, etc.

O Partido Socialista de Euskadi foi, probablemente, un dos grandes protagonistas do debate parlamentario, xa que a súa posición respecto á lei non estaba definida previamente. Durante o debate en comisión este partido formulou en moitas ocasións o seu rexeitamento á lei, polo que ata o último momento se tiveron grandes dúbidas sobre a súa posición. Finalmente, o PSE decide apoiar a lei con reservas e críticas, pero co convencemento de que “a lei é un avance e non imos dicir que non a un avance” e que por iso decidían apoiala. Insistían en que non é a lei que eles terían feito, pero admitindo que con ela sería posible solucionar algúns problemas da discriminación que sofren as mulleres. Entre as súas críticas e achegas máis concretas destacou o tema da violencia contra as mulleres, onde argumentaba que a lei non era suficiente, que era necesaria unha lexislación propia e específica para loitar contra a violencia e, en concreto, que era preciso que a lexislación vasca desenvolvese moitos dos aspectos que xa contempla a lei estatal sobre a violencia contra as mulleres<sup>15</sup>.

12 Declaracións de Bakartxo Tejería, representante do Grupo Parlamentario Nacionalistas Vascos na quenda de replica á emenda á totalidade de Sozialista Abertzaleak (Debate plenario, 17-02-05).

13 Declaracións realizadas por Bakartxo Tejería, representante do Grupo Parlamentario Nacionalistas Vascos na quenda en contra á emenda á totalidade do Grupo Popular (Debate plenario, 17-02-05).

14 A representante do Grupo Mixto só participou na quenda de explicación de voto, unha vez que a lei foi aprobada.

15 Lei orgánica 1/2004, do 28 de decembro, de medidas de protección integral contra a violencia de xénero.

Criticaban ademais a creación da Defensoría e, sobre todo, demandaban un carácter máis independente e menos governamental para garantir imparcialidade. Máis aínda, opinaban que a lei debería ter previsto cambios en Emakunde que lle permitisen ter un liderado activo e pleno en relación coas políticas de igualdade.

O grupo parlamentario Sozialista Abertzaleak presentou tamén unha posición crítica fronte ao texto. Desde este grupo recoñeciase que a lei mellorou desde o primeiro borrador a partir das achegas da sociedade e do debatido no relatorio. Non obstante, criticaban, en xeral, todas as ausencias da lei, asegurando que á lei “fáltalle valentía”. Criticaban ademais que a lei chega tarde e con toque electoralista e denunciaban outra vez o procedemento e a escasa consulta na sociedade e no propio parlamento: “Non se pode dicir que houbese debate social (...) nin que este fose realmente participativo”; “Non é xusto (...) un proceso de tres anos de duración no seo de Emakunde e que logo o debate celebrado nesta cámara teña que ser meteórico”. As principais críticas deste grupo ao contido tiveron que ver cos límites do marco competencial. Na súa opinión “a lei queda curta” e non garantiría un tratamento integral (como prometen os grupos impulsores) porque as competencias da CAPV non o podían garantir. Consideraban, ademais, que a lei tiña que ter traspasado estas fronteiras se pretendía loitar contra a discriminación. Neste sentido, a crítica foi máis alá e denunciábase o agravio comparativo desta lei fronte a outras iniciativas autonómicas que si terían desafiado o ámbito competencial, como a Lei de parellas de feito ou a Lei do deporte. Por último, desde este grupo político tamén se criticou amplamente a figura da Defensoría, en concreto a súa falta de independencia, aínda que tamén cuestionaron a súa necesidade e a posibilidade de que a defensa da igualdade se leve a cabo desde outras institucións xa existentes como o Ararteko.

#### 4.2. Posicións dos axentes sociais: a Plataforma Feminista pola Lei de Igualdade

A lei recibiu, ademais, achegas ao primeiro borrador desde a sociedade civil. De feito, de acordo con Emakunde, recibíronse 298 propostas, das cales din aceptar o 52%. As achegas realizáronse desde diferentes organizacións de mulleres<sup>16</sup>, desde outro tipo de asociacións<sup>17</sup>, desde a Administración local<sup>18</sup> e desde outros axentes<sup>19</sup>.

16 As organizacións de mulleres que realizaron achegas ao borrador foron: Colectivo Feminista Lanbroa, Ekin Emakumeak Elkarte, Eraldatzen EHBilgune Feminista, Forum Feminista María de Maeztu e as organizacións que formaban parte da Plataforma Feminista por unha Lei de Igualdade.

17 As organizacións mixtas que presentaron propostas foron: Asociación Casino de Irún (e outras 55 asoc.) e a Conf. Coordinadora de Persoas con Discapacidade Física da CAPV.

18 En concreto, as propostas desde a Administración local realizáronas o Equipo Técnico do Concello de Irún e o do Concello de Vitoria-Gasteiz.

19 Realizáronse propostas tamén desde un partido político sen representación parlamentaria nese momento (Aralar), a Secretaría da Muller de CCOO e unha persoa particular.

Entre os axentes sociais que realizaron alegacións á lei cabe destacar a presenza dunha plataforma feminista que se formou, precisamente, en torno ao debate sobre a Lei de igualdade. Este ensaio tomou como referencia esta iniciativa para ilustrar as achegas ao debate desde a sociedade civil. A importancia desta iniciativa non só radica na súa participación no debate sobre a lei, senón na propia creación dunha rede de organizacións que se unen para tratar de incidir de maneira directa nas actividades dos poderes públicos. É un obxecto de análise interesante nun contexto como a CAPV, onde a tradición de crear redes e plataformas de mulleres en torno a problemas é algo que volve a ter certa forza na actualidade, mentres que durante anos só se conseguiu co gallo de grandes datas como o 8 de marzo, o 25 de novembro (Elizondo, Martínez, Mendizábal, 1995) e, máis recentemente, en torno á Marcha Mundial<sup>20</sup>.

A Plataforma Feminista pola Lei de Igualdade xurdiu a partir da convocatoria desde dous grupos feministas e algunhas mulleres individuais no contexto dunha xornada sobre igualdade. A plataforma estaba composta por organizacións de mulleres, sindicatos e mulleres que participaban a título individual (mulleres do mundo do dereito, técnicas de igualdade, militantes dalgún partido político que acudían de maneira individual). En concreto, os grupos que a compuñan eran Asemblea de Mulleres de Biscaia, Asemblea de Mulleres de Áraha, Asemblea de Mulleres de Ermua, Plazandreak, Zero Tailer Soziologikoa, Amalatz, Argiri, Bidasoaldeko Emakumeak, CC OO, ESK e STEE-EILAS. Tratouse, por tanto, dunha plataforma ampla e plural aínda que non estaban representadas todas as formas de loitar pola igualdade que hai na CAPV.

A constitución desta plataforma deixa de manifesto que unha gran parte do movemento feminista da CAPV saudaba, aínda que fose de maneira crítica, a elaboración dunha lei de igualdade: “cómpre unha lei sobre igualdade o máis ampla, ambiciosa, democrática e feminista posible (...) este debería ser o momento de non ficarmos atrás unha vez máis” (Campos, 2005: 25).

Reuníronse por primeira vez en xullo de 2003 no municipio de Ermua<sup>21</sup>, en Biscaia, e en setembro conseguiron unha ampliación do prazo de só un mes para seguir traballando as alegacións. Sucedéronse dous meses de intenso debate, tanto presencial como mediante as novas tecnoloxías, formando comisións para a redacción das alegacións e para as relacións coas institucións. As alegacións presentadas en outubro de 2003 eran o froito do consenso e do debate, pero tamén de moitas negociacións internas das diferentes maneiras de ver as cousas. Algunhas alegacións foron máis difíciles de consensuar. Por exemplo, as relacionadas co emprego ou coas cotas no ensino tiveron algunhas reticencias por parte dos sindicatos representados.

Entre as alegacións presentadas había críticas xerais ao primeiro borrador do proxecto, algunhas das cales foron recollidas desde as institucións para a elaboración do segundo documento. En primeiro lugar, criticábase que a iniciativa se presentase como unha lei integral e recordaban que unha política eficaz de desigualdade pasa por legislar sobre algúns ámbitos en que a CAPV non ten competencia legislativa (laboral, protección social, leis penais).

20 Entre os aspectos importantes desta iniciativa destacou que estas reunións conseguiron reactivar un debate pendente en Euskadi entre as mulleres feministas. As últimas xornadas feministas vascas foron en 1994 e desde entón todas as reunións de grupos se produciran en torno a actividades concretas, polo que o debate sobre as posicións e demandas fronte a algúns temas non se dera.

21 A elección deste municipio non é casual. Ademais da súa situación xeográfica estratéxica, Ermua é un referente na loita pola igualdade na CAPV e nese momento era o único municipio que contaba cunha Casa da Muller, onde se realizaron as reunións.

En segundo lugar, criticaban a linguaxe utilizada no anteproxecto, que debía ser imperativa (e non o era) e expresar os instrumentos de coerción, pero que en moitas ocasións se limitaba a recomendar accións ao estilo dos plans de igualdade<sup>22</sup>. Este foi, por exemplo, un dos cambios máis importantes que se producen no segundo borrador. En terceiro lugar, criticábase tamén a descompensación entre o tratamento nalgunhas áreas e a pouca intervención e regulamentación noutras, engadindo que nalgunhas áreas a lei non supuña un avance, senón unha recompilación de accións que xa se levaban a cabo<sup>23</sup>. Por último, percibíase un medo manifesto a que moitas das actuacións se remitisen a futuros regulamentos e denunciábase a posibilidade de que estes nunca se aprobasen ou que se aprobasen en circunstancias máis afastadas da presión e a crítica social. Esta circunstancia foi denunciada con posterioridade cando algunhas voces consideraron “sospeitoso o consenso” en relación con algúns aspectos da lei e apuntouse a posibilidade de que “as partidas importantes se van xogar nesas regulamentos pendentes” (Otxoa, 2005).

Entre as alegacións realizadas pola Plataforma ao primeiro borrador houbo algunhas que se incorporaron e outras que foron rexeitadas. Das propostas que se aceptaron cabe destacar as seguintes: en primeiro lugar, incorporouse a creación dun Consello Autonómico das Mulleres ou de Igualdade, aínda que no texto da lei non queda definido concretamente cando expón “entidade para a participación efectiva das mulleres” e completa con “interlocución válida”. En todo caso, remítese a unha regulamentación posterior, pero non se garante dotalo de entidade xurídica nin orzamentaria, como se tiña proposto<sup>24</sup>. En segundo lugar, aceptouse tamén a posibilidade de que as asociacións (organizacións e outras persoas xurídicas) que teñan entre os seus fins velar polo cumprimento do principio de igualdade de trato de mulleres e homes poidan iniciar procedementos ante a Defensoría. En terceiro lugar, incluíronse algunhas propostas sobre as mulleres que sofren violencia, por exemplo, “a de evitar (na medida do posible) que sexan elas (as mulleres) as que teñan que abandonar os seus fogares”. Por último, incorporouse a proposta de ampliación das funcións da Defensoría, polo menos en parte, ao incluír a función de vixilancia ou seguimento das medidas correctoras propostas.

Houbo tamén moitas propostas da Plataforma que non foron aceptadas por diferentes motivos. Non se admitiu a proposta de creación dunha Consellería de Igualdade porque se consideraba que a actual configuración do Emakunde, adscrita á Presidencia, era máis beneficiosa de cara á aplicación do *mainstreaming*. Esta mesma explicación serviu para desestimar a proposta de configurar a Defensoría como instituto adscrito á consellería. Non se valorou a posibilidade de creación dunha Comisión Parlamentaria específica definida por lei tal e como suxería a Plataforma. Tampouco se tomaron en consideración as propostas de crear estruturas de igualdade e consellos de participación a nivel municipal e foral, escudándose na Lei de bases de réxime local e na Lei de territorios históricos, que dan facultade de organizarse aos concellos e ás deputacións forais<sup>25</sup>. Tampouco estimaron a proposta de que os plans de igualdade incorporasen programas de actuación e orzamentos, co argumento de que o artigo 13 xa aseguraba que as administracións consignarían nos seus orzamentos recursos económicos para a igualdade.

22 Precisamente foi o cambio positivo en relación coa linguaxe e cos instrumentos coercitivos da lei o máis destacado por esta plataforma en relación co segundo borrador, aínda que se seguía denunciando que a lei non fixaba compromisos concretos, medibles e contrastables.

23 “Unha lei sobre a igualdade de mulleres e homes debe apuntarnos como deben ser as cousas, non como son de feito, debe ser, ademais de garantista, normativa e sancionadora” (Campos, 2005: 24).

24 O proceso de reflexión para a conformación deste órgano xa comezou, e aínda que a figura está pendente de ser definida e regulamentada, todo parece indicar que adoptará finalmente unha estrutura independente, con dotación orzamentaria.

25 Neste sentido, a plataforma, nas súas alegacións, puxera de exemplo a Lei 5/1996, de servizos sociais, en que as funcións e estrutura do organigrama político institucional se establecen claramente.

Sen dúbida, unha das alegacións rexeitadas máis importantes para as organizacións feministas e os sindicatos participantes é a que se refería ao capítulo de conciliación. E é importante polos efectos que tivo nas reivindicacións futuras do movemento de mulleres e do sindical de Euskadi. A plataforma propuña que a reprodución e o coidado de persoas dependentes non estivese incluída baixo o capítulo denominado conciliación<sup>26</sup>, senón en diferentes áreas da lei como educación, saúde, servizos sociocomunitarios... E propuña tamén que o dereito individual ao coidado estivese recollido no capítulo de dereitos básicos, entendendo a atención ás persoas dependentes “como un dereito delas mesmas, non como un remedio subsidiario cando a súa familia non pode atendelas” (Campos, 2005: 27) porque “recibir coidado na dependencia é un dereito social básico de cada persoa” (Otxoa, 2005), denunciando que “non hai que contar con que as mulleres coidarán e ofertar servizos cando non o poidan facer, senón garantir uns servizos que lles permitan ás mulleres escoller se queren coidar ou non” (Maldonado, 2005). Estas achegas desde a plataforma non foron recollidas por diversas razóns, pero o debate e a reflexión sobre elas ao fio do proxecto de lei estatal para a dependencia supuxo a creación dunha nova plataforma e protagonizou o debate e as reivindicacións feministas arredor do 8 de marzo de 2006 na CAPV.

A aprobación da lei foi recibida con distintos graos de entusiasmo e escepticismo polos diversos grupos feministas (Maldonado, 2004). A plataforma estivo presente no debate parlamentario da lei apoiando a súa aprobación, pero denunciando e exixindo garantías de cumprimento<sup>27</sup>: “non nos conformamos co formal, aspiramos ao real” (Campos, 2005: 33). A valoración final da plataforma e dos grupos que a compuxeron foi positiva; desde o punto de vista interno, polo que as achegas á lei supuxeran de “reanimación do debate” nas organizacións feministas; e positiva tamén de cara ao exterior porque a existencia dun texto legal que garanta e amplíe os dereitos das mulleres debía lerse sempre en clave positiva e era ademais o recoñecemento ao traballo das organizacións feministas. Pero esta valoración positiva contiñase cunha certa actitude vixilante, con algúns medos, con certa desconfianza. En palabras dunha representante da plataforma, “nin adhesión incondicional ou acrítica, nin escepticismo desconfiado ou receoso; o que nos moveu foron, sinxelamente, as ganas de facer política e de incidir na realidade para melloralala” (Maldonado, 2004).

---

26 “*Expresión que desdichadamente ha hecho fortuna por doquier*” en palabras de Tere Maldonado (2005).

27 A pancarta con que acompañaron a súa concentración nas portas do Parlamento dicía “Por unha Lei que se cumpra”.



## 5. Balance

Entre as achegas fundamentais que supuxo a aprobación da Lei vasca para a igualdade de mulleres e homes cabe destacar, en primeiro lugar, a que deriva da propia natureza desta disposición. En tanto que lei, a aprobación do texto significa unha transformación substancial no desenvolvemento das políticas de igualdade na Comunidade Autónoma do País Vasco, no sentido de que lles confire ás actuacións en materia de igualdade a capacidade de imposición normativa. Isto significa que o incumprimento dalgunhas das disposicións incluídas na lei pode implicar sancións para quen comete as infraccións, o que supón un grande avance respecto aos plans de igualdade aprobados ata a data.

Ademais, durante o proceso global de elaboración e aprobación fíxose evidente a existencia dun notable consenso social e político, tanto na sociedade en xeral como no Parlamento, aínda que non unánime, respecto á necesidade de dotarse dunha lei orientada á consecución da igualdade entre os sexos ou, cando menos, no referente á ausencia de oposición ao respecto.

Polo que se refire aos fundamentos da lei, pódese destacar que combina os dous principios da transversalidade e da acción positiva, en liña coas formulacións actualmente en voga no contexto internacional. Isto concorda coa evolución xeral na intervención pública en favor da igualdade entre os sexos. Neste proceso evolutivo pódense distinguir dúas etapas principais: na primeira delas combínase o nivel legal e a intervención para mellorar as condicións de vida das mulleres. As liñas políticas vincúlanse case exclusivamente ás mulleres e oriéntanse a paliar as diferenzas existentes con respecto aos homes. A esta etapa correspóndelle a estratexia da acción positiva. Na segunda etapa, faise fincapé no complexo carácter da desigualdade social e sublíñase progresivamente a necesidade de realizar unha planificación global que integre todos os elementos que a configuran. A esta fase correspóndelle a estratexia á transversalidade. A sucesión cronolóxica das dúas etapas non supón a invalidación da fase anterior pola posterior, senón que fai evidente a necesidade de simultanear as diversas estratexias, é dicir, pon de manifesto a conveniencia de combinar as medidas específicas coa integración sistemática da igualdade en todos e cada un dos ámbitos da intervención pública. Lonxe de seren enfoques incompatibles, son acumulativos e complementarios.

En canto ao contido específico, a lei fai un intento de abordar, desde unha óptica interinstitucional, unha cuestión que estaba pendente ata a data e que é a necesaria ordenación de competencias e funcións con fins de coordinación e racionalización. Para isto establécese a creación de organismos específicos dentro da administración ordinaria, así como a dun organismo específico como é a Defensoría de Igualdade. Na falta de coñecer como se van regular exactamente tales estruturas, este último organismo ten un gran potencial social e político que pode ir incluso máis alá das funcións concretas que teña atribuídas.

Entre as súas disposicións derradeiras recóllese a necesidade de realizar unha avaliación quinquenal da lei. Isto concorda co momento actual dos procesos de modernización e desenvolvemento de sistemas de calidade na Administración, nos cales a práctica avaliadora é precisamente un elemento fundamental.

Por último, outro aspecto positivo que incorpora este texto, e que tivo o seu efecto inmediatamente despois de ser aprobado, son as medidas para incrementar a presenza das mulleres nos ámbitos de toma de decisión, as medidas de paridade, concretamente a disposición que se refire á necesidade de que as candidaturas que se presentan ás eleccións ao Parlamento Vasco deben incluír, como mínimo, a metade de mulleres. Esta disposición utilizouse nas eleccións autonómicas celebradas en abril de 2005 e, como resultado, o Parlamento resultante está composto por vez primeira dun maior número de mulleres que de homes.

En canto aos inconvenientes que presenta a lei, pódense subliñar, en primeiro lugar, os escasos efectos que dela derivaron ata o momento. A ausencia de desenvolvemento regulamentario implica que, despois de máis dun ano desde a súa aprobación, non se crearon aínda as estruturas previstas, co cal a ordenación de funcións e a coordinación interinstitucional segue a ser a que existía previamente. Tampouco se desenvolveron algunhas directrices fundamentais como, por exemplo, o que se refire ao procedemento para a avaliación do impacto de xénero.

Polo que respecta ás estruturas e organismos que deben crearse na Administración autonómica, un dos principais aspectos negativos é que a lei non prevé un departamento de Igualdade. Ningunha das novas estruturas ten rango de consellería, posto que son unidades administrativas que radican dentro de cada un dos departamentos do Goberno Vasco. O Instituto Vasco da Muller-Emakunde, pola súa banda, continúa sendo un organismo autónomo adscrito a Presidencia.

En canto á Defensoría para a Igualdade, por un lado, a súa adscrición ao Emakunde dificulta a autonomía do seu funcionamento respecto á Administración mencionada na mesma lei. Por outro lado, tendo en conta as actividades que vai desenvolver, a maior parte das súas funcións corresponden ao ámbito da investigación das reclamacións, sendo a principal limitación a súa incapacidade para establecer sancións, dado que esta competencia lles corresponde a outras instancias executivas, é dicir, ao Emakunde e ao Goberno Vasco.

Finalmente, alén dos contidos específicos da lei, hai un aspecto negativo que foi denunciado por algúns actores participantes no proceso: a limitada participación social na elaboración do proxecto. Entre os seus defensores/as destácase que esta lei seguiu un proceso moito máis aberto ca outros textos legais e que se garantiu a participación de axentes sociais e cidadanía. Entre os seus detractores/as considérase que esta participación foi limitada, apresurada, en ocasións simbólica e que non se produciu unha socialización da proposta entre a sociedade en xeral.

Por último, entre os efectos colaterais do anteproxecto cabe destacar un elemento positivo: a creación da Plataforma Feminista pola Lei de Igualdade. Esta iniciativa, como quedou de manifesto, implicou o traballo en rede para o debate, a reflexión e a proposta de grupos que durante a última década colaboraban en iniciativas conxuntas concretas, pero deixaban, en moitos casos, os debates e as reflexións xerais para os foros internos de cada organización. Máis aínda, entre os éxitos desta iniciativa debe destacarse a creación, na primavera de 2005, en Euskadi doutra plataforma feminista que reflexiona e incide en relación coa dependencia e os coidados ao fío das novas propostas legislativas a este respecto. Aínda que nun principio esta iniciativa herdaba gran parte dos grupos que formaran parte da plataforma en torno á lei, un ano despois da súa constitución pode confirmarse que se ampliou e aglutina na actualidade os grupos máis significativos do movemento sindical e feminista vasco.

## Referencias bibliográficas

- Astola, J. 2005. «Mujeres y Hombres en el Ordenamiento Jurídico del País Vasco» en *Congreso Internacional Género, Constitución y Estatutos de Autonomías*. Madrid.
- Campos, A. 2004. «El Anteproyecto de Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres y el Ejercicio de la Ciudadanía» en *HKA*, 156 pp. 24-35.
- Comisión Europea. 2004. *Guía para la evaluación del impacto en función del género en [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/gender\\_equality/docs/gender/gender\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_es.pdf)*
- Elizondo, A.;Martínez, E. e Mendizábal, G. 1995. «Feminism and Institutions: An analysis of their relations in the Basque Autonomous Region» *Relatorio presentado no European Consortium Foro Political Research*. Bordeaux.
- Instituto de la Mujer. 1999. *Mainstreaming de Género: marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas»*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Maldonado, T. 2004. «Consideraciones sobre la Ley de Igualdad» en *Eskola Publikoa*, 33.
- Otxoa, I. 2005. «El juego de las leyes» en *HKA*, 165.
- Stratigaki, M. 2005. «Gender Mainstreaming vs Positive Action», *European Journal of Women Studies*, 12 (2) pp. 165-186.
- Woodward, A. 2003. «European Gender Mainstreaming», *Review of Policy Research*, 20 (1) pp. 65-88.

## Outras fontes

- "Discurso de Investidura como Lehendakari de Juan José Ibarretxe Markuartu (11 de xullo de 2001)", en [http://www.euskadi.net/infogb/discurso\\_investidura\\_c.htm](http://www.euskadi.net/infogb/discurso_investidura_c.htm).
- Documento "Reflexiones y propuestas al Primer Borrador de la Ley para la Igualdade de Mujeres y Hombres por parte de grupos feministas y sindicatos", en <http://mujeresenred.net/euskadi/leyigualdad-aporaciones.html>.
- Lei 4/2005, do 18 de febreiro, para a igualdade de mulleres e homes, BOPV n.º 5042, 02-03-05.
- *Primeiro borrador do Anteproxecto de lei para a igualdade de mulleres e homes*. Emakunde: Mimeografado.
- "Rolda de Prensa da Plataforma Feminista pola Lei de Igualdade". *Documento entregado á prensa o 18 de xuño de 2004*. Mimeografado.
- Parlamento Vasco. 2005. "Sesión Plenaria celebrada o 17 de febreiro de 2005". *Diario de Sesións do Parlamento Vasco*, n.º 119.
- "Valoración da Plataforma Feminista pola Lei de Igualdade sobre o Anteproxecto". *Documento entregado á prensa o 17 de febreiro de 2005* Mimeografado.



# IGUALDADE DE XÉNERO NO MERCADO DE TRABALLO ESPAÑOL: LECCIÓN DA INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL<sup>1</sup>

Manuel Souto Otero\*

Sonia Vega Vega\*\*

---

<sup>1</sup> Este artigo baséase nos resultados da actualización da avaliación intermedia da Iniciativa Comunitaria EQUAL en España levada a cabo por ECOTEC Research and Consulting Ltd. durante o 2005 (ECOTEC, 2005) para o Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais español. As opinións expostas, non obstante, son unicamente dos autores. O programa EQUAL concluirá en 2007.

\*ECOTEC.

\*\*ECOTEC Research & Consulting Ltd.



## 1. Introducción

A igualdade de xénero é un principio fundamental e un valor compartido polos países que integran a Unión Europea (UE). O Tratado de Amsterdam obriga as institucións comunitarias a consideraren a igualdade como unha misión comunitaria (art. 2 Tratado CCE) e un obxectivo que a Comunidade deberá fixarse na execución de todas as súas políticas (art. 3), ao tempo que destaca a complementariedade da acción comunitaria respecto á igualdade de oportunidades no mercado laboral e o trato no traballo entre homes e mulleres (art. 137) e a igualdade de remuneración (art. 141).

A distancia entre a situación real, económica e social da muller e a xurídica é, no entanto, aínda notable. Un estudo recente do World Economic Forum (López-Claros e Zaihihi, 2005), que cubriu 58 países, tanto europeos como non europeos, examinou o tamaño actual da desigualdade entre xéneros por medio da medición do punto ata o cal as mulleres alcanzaron igualdade en cinco áreas críticas: participación económica, oportunidade económica, poder político, nivel educativo e saúde e benestar. Os resultados do estudo non poderían ser, en xeral, menos esperanzadores, pois sinala que ningún dos países incluídos conseguiu eliminar a desigualdade de xénero. Aqueles países que conseguiron pechar a desigualdade en maior medida son os países nórdicos, con Suecia á cabeza. O estudo coloca España no lugar 27 de 58 países, por detrás de países cun moito menor desenvolvemento económico, como Letonia (11), Lituania (12) ou Costa Rica (18). Os coeficientes españois son particularmente baixos en participación económica, oportunidade económica e nivel educativo. As desigualdades encontradas fóra do fogar vense, ademais, reforzadas dentro del; o traballo doméstico aínda está repartido de forma desigualitaria entre homes e mulleres na maior parte dos países europeos (Aliaga, 2006).

A igualdade real de xénero é, non obstante, un obxectivo que os Estados europeos se marcaron por razóns tanto económicas como normativas (Comisión Europea, 2006). Neste contexto, a Iniciativa Comunitaria EQUAL, financiada polo Fondo Social Europeo (FSE), preséntase como un laboratorio europeo para a experimentación de novas ideas e formas de traballo para a promoción dun mercado de traballo inclusivo, por medio da loita contra a discriminación, a exclusión e a desigualdade baseadas en razóns de xénero, orixe étnica, relixión ou crenza, discapacidade, idade ou orientación sexual.

O resto do artigo está organizado en tres seccións. A sección segunda presenta dun modo sumario a situación da muller en relación co acceso ao mercado de traballo en España. A sección terceira expón os contidos básicos da Iniciativa Comunitaria EQUAL e detalla as actuacións levadas a cabo no marco desta, centrándose nas súas accións en igualdade de xénero. A cuarta sección analiza as leccións aprendidas da experiencia da iniciativa EQUAL. A quinta sección detalla as nosas conclusións.

## 2. A situación da muller no acceso ao mercado de traballo español

O emprego é un elemento crucial para a inclusión social, xa que supón a maior fonte de ingresos para a maior parte da poboación, así como un mecanismo de estruturación social (Room, 1995). O desemprego, en particular o desemprego de longa duración, por outra parte, está estreitamente relacionado coa exclusión social.

A situación da muller en relación co acceso ao mercado de traballo en España pode analizarse desde dúas vertentes. En primeiro lugar, desde un interese no acceso absoluto a el, mediante o exame de datos en relación coas taxas de emprego e desemprego feminino fronte ao emprego e desemprego masculino. En segundo lugar, pode analizarse desde un interese no acceso ao mercado de traballo en condicións similares ás dos homes. Este tipo de enfoque presta especial atención ao tipo de emprego accedido por (nivel de estabilidade/número de horas) e o nivel de retribución das mulleres.

A táboa 1 presenta niveis totais de actividade, emprego e desemprego en España e resultados desagregados por xénero durante os últimos cinco anos. Aínda que a situación mellorou no período analizado, a desigualdade é aínda notable. Na táboa obsérvase que a taxa de actividade das mulleres é aproximadamente 20 puntos porcentuais menor que a dos homes e a súa taxa de emprego, aproximadamente uns 25 puntos porcentuais menor. Isto podería ser debido, en parte, a que máis homes que mulleres buscan traballo, por razóns, por exemplo, familiares, xa que a muller aínda soporta a maior parte da carga de traballo no fogar (véxase a táboa 3 máis abaixo). Non obstante, tamén vemos que a taxa de desemprego feminina é aproximadamente sete puntos porcentuais maior que a dos homes (dobrando o nivel desta). A situación das mulleres é marxinalmente peor nas rexións dentro do Obxectivo 1 da Unión Europea, con menor desenvolvemento económico.

TÁBOA 1: TAXAS DE ACTIVIDADE, EMPREGO E DESEMPREGO (2000-2004)

	Total			Homes			Mulleres		
	2000	2004	Var.	2000	2004	Var.	2000	2004	Var.
	<b>Taxa de actividade</b>								
España	54,0%	56,1%	2,1	66,9%	67,7%	0,8	41,7%	45,1%	3,4
Obxectivo 1	52,4%	54,6%	2,2	65,9%	66,9%	1,0	39,6%	66,9%	3,3
Fóra do Obxectivo 1	56,2%	58,2%	2,0	68,5%	68,9%	0,5	44,8%	68,9%	3,5
	<b>Taxa de emprego</b>								
España	46,7%	50,3%	3,5	60,7%	62,6%	1,9	33,5%	38,6%	5,1
Obxectivo 1	43,9%	47,8%	3,9	58,4%	61,0%	2,6	30,1%	35,3%	5,2
Fóra do Obxectivo 1	50,8%	53,8%	3,0	64,2%	64,9%	0,8	38,4%	43,4%	5,0
	<b>Taxa de desemprego</b>								
España	13,4%	10,4%	-3,1	9,3%	7,6%	-1,7	19,8%	14,4%	-5,4
Obxectivo 1	16,3%	12,4%	-3,9	11,4%	8,8%	-2,6	24,0%	17,8%	-2,6
Fóra do Obxectivo 1	9,6%	7,6%	-2,0	6,3%	5,8%	-0,5	14,3%	10,0%	-4,3

Fonte: Enquisa de poboación activa, IV cuarto, 2000-2004 INE.

Un determinante crucial da situación laboral da poboación é o nivel educativo (De la Fuente e Ciccone, 2003). As taxas de desemprego anteriores, efectivamente, varían de forma considerable dependendo do nivel de educación da poboación, como amosa a táboa 2, que ofrece información agregada así como desagregada por xénero. Na táboa observamos que as persoas analfabetas tiñan en 2004 unha taxa de desemprego de case un 24%, arredor de dez veces superior á dos doutores. No entanto, a táboa tamén amosa que as diferenzas nos niveis de desemprego entre homes e mulleres co *mesmo nivel educativo*, malia que diminuídas nos últimos cinco anos, son aínda enormes. Así, as mulleres analfabetas teñen unha taxa de desemprego superior ao 33%, aproximadamente o dobre que a taxa de desemprego masculina a un nivel de educación equivalente. A proporción de desvantaxe en relación cos homes é similar para as mulleres con educación primaria e secundaria –de calquera tipo–. Unicamente a nivel de educación superior a desvantaxe relativa das mulleres diminúe, aínda que sen ser dun modo determinante.



**TÁBOA 2: TAXA DE DESEMPREGO DIVIDIDO POR NIVEL EDUCATIVO E XÉNERO, 2000-2004**

	Total			Homes			Mulleres		
	00	04	Var.	00	04	Var.	00	04	Var.
<b>Total</b>	13,4%	10,6%	-2,8	9,3%	7,8%	-1,5	19,7%	14,6%	-5,1
Analfabeto	27,3%	23,6%	-3,7	19,2%	17,4%	-1,8	39,6%	33,4%	-6,2
Ed. Primaria	13,9%	11,6%	-2,3	10,7%	8,9%	-1,8	20,5%	17,0%	-3,5
ESO 1º nivel e capacitación similar	14,8%	11,9%	-2,9	9,7%	8,7%	-1,0	23,9%	17,6%	-6,3
ESO 2º nivel e capacitación similar	13,7%	10,3%	-2,8	8,8%	7,3%	-1,5	19,9%	15,6%	-4,3
Capacitación con cualificacións de ESO (2º nivel)	10,9%	16,8%	5,9	6,2%	11,2%	5,0	26,9%	24,4%	-2,5
Ed. superior, licenciatura	11,2%	8,1%	-3,1	7,4%	6,0%	-1,4	15,4%	10,4%	-5,0
Doutoramento	6,7%	2,9%	-3,8	6,2%	2,3%	-3,9	7,7%	4,2%	-3,5

Fonte: *Enquisa de poboación activa, IV cuarto, 2000-2004 INE.*

Segundo, como mencionabamos anteriormente, o problema da desigualdade no emprego persiste aínda. O profesor Antonio Martín (Martín-Artiles, 2005) mencionaba recentemente datos de EUROS-TAT que reflicten unha forte desigualdade nos salarios, e a frecuencia do emprego somerxido e irregular. Segundo un recente estudo (De Cabo et al., 2005), o 17% das mulleres traballan sen estaren dadas de alta na Seguridade Social. A maior parte destas actividades laborais non declaradas son de servizo doméstico (30%), seguidas por servizos a empresas (16%) e hostalaría (14%).

### 3. Causas da falta de igualdade real de oportunidades e as respostas da Iniciativa Comunitaria EQUAL

#### 3.1. A Iniciativa Comunitaria EQUAL

Desde o seu comezo no ano 2000 ata a súa finalización en 2007, a Iniciativa Comunitaria EQUAL terá investidos uns 3,300 millóns de euros no financiamento de proxectos transnacionais que promovan novas prácticas para combater todo tipo de discriminación e de desigualdade no mercado de traballo nun contexto de cooperación<sup>2</sup>. Durante este período, tiveron lugar dúas convocatorias para a presentación de proxectos, durante as cales se aprobaron case catrocentos proxectos. A Iniciativa EQUAL fundaméntase en España sobre os seguintes principios básicos<sup>3</sup>:

- Colaboración institucional (partenariado) e capacitación.
- Complementariedade.
- Innovación.
- Enfoque integrado e concentración.
- Cooperación transnacional.
- Transferencia.
- Igualdade de oportunidades entre homes e mulleres.

Así mesmo, a Iniciativa está organizada en torno a unha serie de cinco eixes temáticos, dos cales o cuarto é a redución das desigualdades entre homes e mulleres no mercado de traballo<sup>4</sup>. Para alcanzar este obxectivo, de acordo coa lóxica da Iniciativa, é necesario alcanzar unha distribución máis equitativa das responsabilidades familiares e domésticas entre homes e mulleres, mellorar o apoio que reciben ambos no coidado de persoas dependentes (incluídos fillos/as) e a eliminación da segregación no traballo. Deste xeito, o eixe <sup>4</sup>, relativo á igualdade de oportunidades entre mulleres e homes, divídese en dúas áreas temáticas:

- Área temática 4.1 sobre conciliación da vida familiar e profesional.
- Área temática 4.2 sobre redución dos desequilibrios entre homes e mulleres e a eliminación da segregación no traballo.

A continuación detallamos estas dúas áreas temáticas en maior profundidade, analizamos ata qué punto se cumpriron os principios básicos da Iniciativa e o valor engadido en que resultaron.

---

2 Información detallada sobre a Iniciativa EQUAL en España pode encontrarse en <http://www.mtas.es/uafse/equal/>.

3 Ademais dos principios básicos expostos, EQUAL ten tres prioridades transversais: sociedade da información, medio ambiente e desenvolvemento local.

4 Os eixes temáticos da Iniciativa Comunitaria EQUAL son: 1) Capacidade de inserción profesional; 2) Espírito de empresa; 3) Capacidade de adaptación; 4) Igualdade de oportunidades entre homes e mulleres; 5) Axuda á integración de solicitantes de asilo.

### 3.2. Conciliación da vida familiar e profesional

Un dos maiores obstáculos que deben afrontar as mulleres no acceso ao mercado de traballo, reflectido nos datos sobre actividade e emprego presentados anteriormente, é a dificultade de facer compatible a vida familiar e profesional. De acordo coa Enquisa de Poboación Activa (EPA), o número de persoas que abandonaron o mercado de traballo por tales razóns aumentou un 7% entre 2000 e 2004 en España. En 2004, 119 200 persoas abandonaron o mercado de traballo por razóns familiares. Delas, máis do 93% eran mulleres.

De particular importancia neste sentido é o número de persoas que abandonou o mercado de traballo para coidar os seus fillos, que en 2003 rexistraba un incremento do 66% respecto á cifra de 2000. En ambos os anos, máis do 96% das persoas que abandonaron o mercado de traballo para coidar dos seus fillos foron mulleres.

**TÁBOA 3: ABANDONO DO MERCADO DE TRABALLO POR RAZÓN FAMILIARES E PARA O COIDADO DE FILLOS**

	2000	2001	2002	2003	2004	Var 04/00
<b>Abandono do mercado de traballo por razóns familiares</b>						
Ambos os sexos (miles)	111,40	124,40	113,40	109,60	119,20	7,0%
% Mulleres	94,17	94,45	94,89	93,89	93,20	-0,96
<b>Abandono do mercado de traballo para o coidado de fillos</b>						
Ambos os sexos	8,339	10,163	12,694	13,879	-	66,4%
% Nais	96,02	96,43	96,16	96,38	-	0,4

Fonte: *Enquisa de poboación activa, IV cuarto, INE e Instituto da Muller.*

\* A taxa de crecemento nos datos corresponde a ambos os sexos, e a diferenza en porcentaxe á situación das mulleres e nais.

Para responder a esta situación, o programa EQUAL propón levar a cabo accións que teñan como obxecto:

- Experimentar con novas formas de organización do traballo, que lles permitan tanto aos homes como ás mulleres conciliaren as responsabilidades domésticas e familiares coas profesionais. Isto promove ao mesmo tempo unha responsabilidade compartida entre homes e mulleres respecto das tarefas domésticas e do coidado da familia. Así mesmo, propón ofrecer servizos de apoio que permitan facer compatible o traballo profesional co coidado de persoas dependentes, entre outras medidas.
- Proporcionar sistemas de formación e de recualificación adaptados ás necesidades específicas de cada persoa que estivo fóra do mercado de traballo durante un período de tempo de longa duración, permitíndolle acceder ou reincorporarse ao mercado de traballo en condicións de igualdade, así como prestar formación a especialistas en igualdade de oportunidades, entre outras medidas.

Na práctica, os proxectos nesta área temática iniciaron unha ampla variedade de medidas, entre as cales cabe destacar as seguintes:

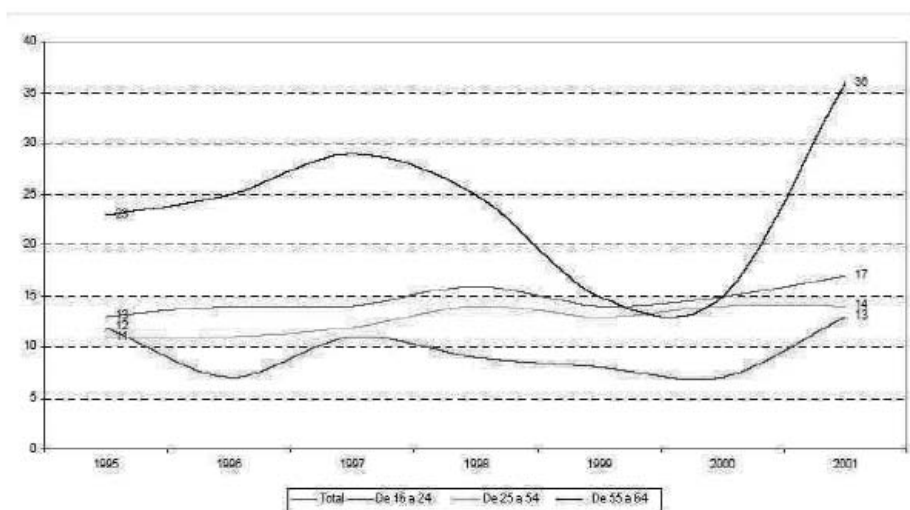
- *Medidas experimentais para previr e eliminar a discriminación laboral en organizacións e entidades* (particularmente en organizacións sindicais, empresariais, etc.) a través do deseño e emprego de ferramentas de autodiagnóstico para valorar a aplicación do principio de igualdade de oportunidades, o plan de acción para a igualdade de oportunidades en organizacións sindicais, empresariais, etc., formando representantes sindicais en materia de igualdade de oportunidades, formando axentes de igualdade de oportunidades; medidas para crear servizos como a aplicación dos “cheques-servizo”.
- *Medidas en apoio do emprego feminino* (a través de accións de formación –cursos e seminarios–, promoción de habilidades de emprendedoría, subsidios para o autoemprego e outras medidas específicas para as novas mulleres emprendedoras).
- Estas medidas estiveron acompañadas por numerosas *accións de información e sensibilización* dirixidas á sociedade en xeral, implicando homes e mulleres e, en particular, os axentes socioeconómicos clave, o empresariado e as persoas con decisión política a todos os niveis.

### 3.3. Redución dos desequilibrios entre homes e mulleres e eliminación da segregación no traballo

A pesar de que os últimos anos fomos testemuñas de melloras no acceso da muller ao mercado de traballo, a taxa de desemprego feminino é aínda case o dobre que a taxa masculina. Ademais, as mulleres tenden a acceder ao mercado de traballo a través de contratos temporais e en posicións menos cualificadas en maior medida que os homes. Así mesmo, as mulleres reciben en proporción un salario menor do que reciben os homes por desempeñaren unha actividade similar.

O gráfico que aparece a seguir amosa que, no que respecta ao índice de desigualdade salarial, definido como a diferenza entre o salario bruto medio por hora de traballo entre homes e mulleres, o salario medio masculino no ano 2001 era un 17% superior ao feminino. Isto significa que, nunha área de actividade similar, ocupación e idade, as mulleres recibiron unha retribución salarial un 17% inferior á dos homes. Esta porcentaxe aumentou desde 1998. Por idades, as diferenzas salariais son menos marcadas nas franxas de poboación máis novas (entre 16 e 24 anos de idade), mentres que son maiores en persoas con máis de 55 anos. A desigualdade salarial, por tanto, incrementase ao longo da vida. Ao contrario do que cabería esperar, a gráfica mostra, ademais, que as desigualdades neste aspecto se incrementaron para todos os grupos de idade no período 1995-2001.

Gráfico 1. Índice de desigualdad salarial por grupos de edades, según sector, profesión y edad



Fuente: Home Panel European Union, Eurostat

Co obxectivo de loitar contra a segregación no traballo e resolver os problemas que máis afectan a poboación española nesta área, a Iniciativa Comunitaria EQUAL propón levar a cabo accións que pretendan:

- Desenvolver plans de acción positivos en ámbitos empresariais, con impacto no desenvolvemento das carreiras profesionais das mulleres; promover o acceso e a participación das mulleres nos procesos de negociación colectiva contribuíndo a lograr unha representación equilibrada entre mulleres e homes en todos os sectores produtivos e a todos os niveis; e que están acompañados por medidas dirixidas aos actores clave no mercado de traballo para apoiar e/ou desenvolver tales plans.
- Aplicar plans específicos para promover a participación da muller no mercado de traballo, permitindo así desenvolver accións concretas dirixidas a previr a segregación no sistema educativo, o cal estimula a diversificación na formación e nas opcións de traballo; introduce igualdade de oportunidades nas prácticas profesionais dos principais actores implicados no mercado de traballo; e fomenta unha actitude positiva na sociedade no seu conxunto e nas familias cara á promoción da muller no ambiente de traballo.

EQUAL, por tanto, ao contrario que outras accións europeas que pretenden ter un impacto en materia de xénero (por exemplo, a Estratexia Europea para o Emprego (EEE)<sup>5</sup> e que actúan principalmente sobre a oferta das mulleres no mercado de traballo e as súas características (por exemplo, intentando mellorar a súa situación en termos de formación), adopta un enfoque máis global que pretende actuar sobre certas características sistémicas do mercado de traballo dos países da UE.

5 Para unha crítica das accións da UE neste campo por medio da EEE, véxase Rubery, J. et al. (2003).

Na práctica, as accións levadas a cabo no seo dos proxectos dentro desta área temática concentráronse principalmente en:

- *Medidas de formación e recualificación para as persoas beneficiarias* (plans de formación para mulleres emprendedoras, formación para mulleres sobre habilidades empresariais, formación sobre aplicacións informáticas e novas tecnoloxías).
- *Medidas para facilitar o acceso e a reincorporación ao mercado de traballo* (asesoramento e orientación para mulleres que queren acceder ou reintegrarse no mercado de traballo).
- *Accións para fomentar a sensibilización de actores clave implicados no mercado de traballo* (formación de delegados sindicais respecto da aplicación do principio de igualdade de oportunidades; formación de axentes de igualdade de oportunidades e mediadores de igualdade de oportunidades).
- *Medidas para crear plans de accións positivas nas institucións públicas e en organizacións empresariais.*

Estas accións deberanse enmarcar dentro do cumprimento dos principios básicos da Iniciativa Comunitaria EQUAL, detallados na sección seguinte, para a obtención dos resultados buscados polo programa.

### **3.4. Cumprimento dos principios básicos da Iniciativa EQUAL respecto do eixe 4 sobre igualdade de oportunidades**

Os principios básicos da Iniciativa Comunitaria EQUAL foron enumerados anteriormente. Nesta sección detallamos o seu contido e examinamos ata que punto se cumpriron, en especial en relación co eixe 4 da Iniciativa, e con que resultados.

#### **3.4.1. Colaboración institucional (partenariado) e capacitación**

De acordo con este principio, todas as entidades socias das Agrupacións de Desenvolvemento (AD) –os partenariados formados polas entidades socias que se constituíron para levar a cabo os proxectos financiados por EQUAL– deben ter capacidade para intervir nos procesos de toma de decisións da AD. Os proxectos EQUAL deben, igualmente, favorecer a participación activa dos colectivos destinatarios.

Polo xeral, a composición das Asociacións de Desenvolvemento (AD) revelou o recoñecemento da necesidade de inclusión no partenariado das entidades sociais (organizacións non gobernamentais, sobre todo) que contan cun coñecemento próximo das problemáticas abordadas pola iniciativa e teñen acceso directo ás súas poboacións obxectivo. A inclusión destes actores, xeneralizada no nivel da iniciativa, contribuíu de forma indirecta á formación e motivación dos propios axentes sociais, reforzando a súa capacidade de acción colectiva no ámbito do emprego e da formación.

Así mesmo, convén destacar, respecto ao cumprimento deste principio, a práctica xeneralizada no partenariado de moitos proxectos de incluír entidades representantes dos colectivos de persoas beneficiarias. Isto achegou unha riqueza de enfoques ás AD no deseño e contido das súas actuacións. Así, un 93% das AD da primeira convocatoria trataron de implicar os colectivos das persoas beneficiarias últimas directa ou indirectamente nas súas actuacións (ECOTEC, 2005).

Existen, de todos os xeitos, algunhas diferenzas entre áreas temáticas. Así, as persoas beneficiarias últimas nos proxectos da área 4.1 (conciliación) non foron consultadas en todos os casos, mentres que na área temática 4.2 (loita contra a segregación) as persoas beneficiarias últimas foron consultadas por todos os proxectos. Na área 4.1 (conciliación), no entanto, apréciase un esforzo por fomentar a implicación das asociacións empresariais, cun éxito, non obstante, variable segundo os casos.

Un dos puntos claves respecto á capacitación en EQUAL foi a inclusión de actores políticos nas AD, xa que estes están, en principio, ben situados para transferir as leccións aprendidas no laboratorio que proporcionan os proxectos. Non obstante, tal e como puxo de manifesto o Informe de actualización da avaliación intermedia de EQUAL en España (ECOTEC, 2005), a participación na AD de actores con capacidade de decisión política depende en gran medida das actitudes e comportamentos dos devanditos socios durante a vida do proxecto, e a súa inclusión na AD, por si soa, non é unha garantía de éxito. En ocasións a participación de actores políticos chegou a ser contraproducente, xa que xerou un exceso de confianza no resto dos socios respecto á transferencia de leccións aprendidas, feito que, finalmente, non se materializou nos casos en que non houbo unha implicación real e activa dos actores políticos no partenariado, máis alá dunha mera implicación financeira (ECOTEC, 2005).

Nos proxectos de segunda convocatoria no eixe 4, en cambio, observouse unha tendencia a intensificar a presenza e participación de actores con capacidade de decisión política no seo das AD en ambas as áreas temáticas. Isto creou certas expectativas en canto a unha maior relevancia das administracións públicas na transferencia de resultados dos proxectos na dita convocatoria e á realización efectiva da transferencia.

### **3.4.2. Complementariedade**

A Iniciativa EQUAL require a posta en marcha dun mecanismo particular de xestión dos proxectos ao dispor que estes deben ser o froito do esforzo coordinado de distintos actores: administracións públicas, empresas, organizacións empresariais e sindicais, universidades, organizacións sen ánimo de lucro, entre outras. O principio de complementariedade, ademais, pretende garantir que os proxectos incidan realmente en ámbitos de actuación non cubertos polas políticas xerais de emprego ou pola programación xeral do Fondo Social Europeo.

Este principio foi interpretado e asumido correctamente pola maioría das AD de todas as áreas temáticas en ambas as convocatorias de EQUAL. A principal forma de articular o cumprimento deste principio en ambas as convocatorias foi a través da participación no seo das AD de organizacións clave na execución doutros programas ou formas de intervención (ECOTEC, 2005). Non obstante, isto non sempre resultou nun esforzo por integrar os proxectos de igualdade de xénero dentro dos plans e programas de emprego vixentes no ámbito de actuación do proxecto, sobre todo nos proxectos da primeira convocatoria EQUAL (ECOTEC, 2005).

Dada a particular natureza de EQUAL, e os requisitos que deben cumprir os proxectos executados no seu marco, aínda que a motivación dalgúns socios das AD en primeira convocatoria foi a de conseguir financiamento complementario a través de EQUAL para executar as súas actividades, isto non prexudicou a aplicación do principio de complementariedade cando se evolucionou cara a unha adaptación do proxecto orixinal á filosofía e principios de EQUAL (ECOTEC, 2005).

### 3.4.3. Innovación

Os proxectos EQUAL teñen que posuír un carácter innovador, ensaiando novas ideas e enfoques ou experimentando prácticas probadas noutros ámbitos que acheguen solucións innovadoras relacionadas cos fins da iniciativa e os procesos de aplicación e o contexto institucional ou político en que se desenvolven os proxectos.

A innovación constitúe un dos elementos básicos da iniciativa e refírese á achega, por parte dos proxectos, de solucións diferentes das xa existentes no territorio ou sector de actuación nas actuacións de políticas xerais de formación e emprego.

O esforzo das AD por incluír compoñentes innovadores aos proxectos foi, en xeral, notable, especialmente tendo en conta a necesidade que as AD españolas tiveron de asimilar a forma de traballo en partenariado, que supón unha novidade en si mesma dentro do contexto español, aínda que non para efectos do cumprimento do principio de innovación. Os principais elementos innovadores das AD EQUAL refírense á innovación en canto ao contexto, fundamentalmente local, e en canto aos obxectivos das súas actuacións. Apréciase, así mesmo, innovación xeneralizada nos proxectos en canto ao deseño, execución e difusión das súas actividades.

Como punto negativo cabe destacar que, aínda que en todas as áreas temáticas da iniciativa se deu un cumprimento satisfactorio do principio, tamén se observa que os proxectos EQUAL non puxeron unha grande énfase en demostrar a utilidade da innovación, senón unicamente na súa existencia. Houbo, ademais, escasa evidencia na transferencia de elementos innovadores cara aos actores con poder de decisión dentro do eixe 4 da iniciativa, para xeneralizar as prácticas innovadoras resultantes de EQUAL no marco de políticas xerais a nivel nacional e rexional, o cal limitou fortemente o impacto da iniciativa (ECOTEC, 2005). A concorrencia de novos factores nos proxectos da segunda convocatoria (como a maior vinculación de decisores políticos nos proxectos, a maior orientación das AD cara á xestión continua da innovación e a súa validación mediante unha avaliación continua) xeran tamén maiores expectativas en canto á transferencia dos resultados dos proxectos –que poderán ser examinadas ao final do período de execución da Iniciativa.

### 3.4.4. Enfoque integrado e concentración

O principio de enfoque temático integrado busca que se combatan as principais causas de discriminación presentes nun territorio ou sector mediante solucións susceptibles de ser aplicadas a unha pluralidade de destinatarios finais. Este principio implica, así mesmo, que as formulacións, métodos e actividades aplicados polos proxectos aseguren un tratamento integral dos factores causais comúns a cada unha das problemáticas de discriminación a que se dirixen. O principio de concentración, pola súa parte, supón a concentración das actuacións sobre aquelas persoas destinatarias a que afectan de forma máis intensa as situacións de discriminación e desigualdade no mercado laboral.

O principio de enfoque integrado e concentración achega, indubidablemente, un valor engadido ás actuacións levadas a cabo no marco da Iniciativa EQUAL. O cumprimento deste principio garante de tal modo a execución de actuacións concretas no marco dunha estratexia que require a cooperación efectiva no seo das AD, dirixida a unha pluralidade de destinatarios finais que, en todo caso, deberán pertencer aos colectivos aos cales as causas específicas de discriminación máis lles afecten.



Tería sido necesario, porén, garantir o mellor cumprimento do principio de concentración dentro do eixe 4. Mentres que ambos os principios están, por tanto, deseñados para incrementar o impacto da iniciativa, na área temática 4.1 (conciliación) e 4.2 (loita contra a segregación) supuxo un problema intentar abranguer toda a problemática de discriminación que afecta a muller por ser esta demasiado ampla e diversa. Isto restoulles operatividade aos proxectos, polo que se deu unha concentración débil, acompañada dunha certa falta de rigorosidade no diagnóstico das problemáticas específicas a abordar polos proxectos –que foi inferior nos proxectos do eixe 4 a outros eixes EQUAL–. De se teren concentrado os esforzos nun colectivo máis específico, o impacto dos proxectos tería sido, sen dúbida, maior.

### 3.4.5. Cooperación transnacional

A colaboración transnacional con AD doutros Estados membros ten como obxecto posibilitar o intercambio de ideas, enfoques e formas de traballo, que propicien a innovación e melloren a eficacia das actuacións. Nesta cooperación poden participar entidades que xestionen proxectos cofinanciados con cargo aos programas TACIS, MEDA, PHARE ou CARDS. O valor engadido que achega este principio encóntrase na unión de esforzos para a busca conxunta de solucións, incrementando a propia capacidade de acción e evitando a duplicidade de esforzos á hora de ensaiar distintas solucións.

A definición de EQUAL como programa transnacional non foi ata o momento consecuente co peso real da cooperación transnacional observado nos proxectos individuais (ECOTEC, 2005). Así, os programas transnacionais non acadaron o nivel de intensidade desexado no contido e as actuacións transnacionais, se atendemos á primeira definición de EQUAL como *“cooperación transnacional para promover novos métodos de loita contra as discriminacións e desigualdades de toda clase en relación co mercado de traballo”*.

Pese a que as AD dentro do eixe 4 recoñeceron, polo xeral, as vantaxes da cooperación transnacional e a valoraron de forma positiva en teoría, concedéronlle, en cambio, unha posición secundaria con respecto ao cumprimento dos obxectivos do proxecto nacional en ambas as convocatorias. En parte debido ás presións normais que exerce a execución dos programas nacionais e á desmotivación que leva asociada respecto das actuacións transnacionais, as AD non materializaron de forma completa o obxectivo de construír solucións comúns para problemas similares noutros países.

### 3.4.6. Capacidade de transferencia

Os proxectos EQUAL promoven a transferencia ás políticas activas de emprego das súas prácticas máis exitosas, mediante o establecemento de mecanismos que faciliten a xeneralización dos resultados obtidos. Para conseguir este obxectivo, os proxectos deben deseñar un plan de transferencia e prever mecanismos que permitan a sensibilización das persoas e a difusión dos resultados a todos os actores clave no ámbito territorial e temático (como, por exemplo, decisores políticos, responsables de recursos humanos, representantes sindicais) do proxecto, así como a obtención dun compromiso político para aplicar esas prácticas exitosas a nivel local, rexional, nacional ou europeo.

Houbo no programa EQUAL, non obstante, unha confusión na interpretación que as AD realizaron dos termos de transferencia e difusión, especialmente nas áreas 1.1 (inserción), 1.2 (loita contra o racismo), e, de forma relevante para este estudo, nas áreas temáticas do eixe 4 sobre igualdade de oportunidades, 4.1 (conciliación) e 4.2 (loita contra a segregación).

A confusión entre transferencia e difusión ten a súa orixe en ocasións nunha falta de comprensión do contido da transferencia. Noutras moitas ocasións, débese a unha dificultade na articulación dunha estratexia de transferencia adecuada cando non hai un compromiso suficiente dos actores con capacidade de decisión política nos proxectos (ECOTEC, 2005). Deste xeito, constatouse, polo xeral, unha ausencia de plans de transferencia entendidos como estratexia sistemática que conteña actuacións concretas co obxecto de obter un compromiso político e implicación dos responsables das decisións políticas en materia de emprego a nivel rexional e/ou nacional na adopción de resultados dos proxectos EQUAL. Esta constatación deuse pese ao consignado no PIC EQUAL sobre a necesidade de que os proxectos "(...) deberán deseñar un plan de transferencia e prever mecanismos que permitan a difusión dos resultados e a sensibilización das persoas responsables das decisións políticas en materia de emprego (...)".

Esta falta de plans de transferencia tivo como primeira consecuencia negativa a falta de estratexia na organización das actividades dos proxectos e traducíuse tamén na realización de diversas actuacións de publicidade, difusión e incluso transferencia por parte dos socios das AD sen que exista unha coherencia global ou, mesmo, coordinación entre elas, o cal levou a resultados subóptimos (ECOTEC, 2005).

A interpretación do principio na totalidade das áreas temáticas na segunda convocatoria, en cambio, parece superar parte das debilidades evidenciadas na convocatoria anterior, principalmente por medio da posta en marcha de mecanismos que favorecen a implicación directa por parte dos decisores políticos, en particular, grupos de traballo ou as denominadas "mesas de transferencia", aínda que se segue a apreciar unha maior énfase en actividades encamiñadas á difusión sobre a transferencia.

### ***3.4.7. Igualdade de oportunidades***

A igualdade de oportunidades entre homes e mulleres supón facer fronte ás situacións de desigualdade por razón de xénero, mediante a integración en todos os plans de traballo dunha análise das súas causas e a incorporación de mecanismos eficaces para loitar contra elas. Esta é unha prioridade horizontal de EQUAL que en España, ademais, se elevou á categoría de principio da iniciativa, concedéndoselle así maior importancia que a outras prioridades horizontais do FSE<sup>6</sup>.

Da análise dos proxectos en ambas as convocatorias non se aprecian desviacións interpretativas respecto do principio de igualdade de oportunidades entre homes e mulleres (ECOTEC, 2005). O principio foi incorporado, polo xeral, aínda que con intensidade variable, a todas as fases dos proxectos. Neste sentido, apreciouse unha asunción do principio na propia composición e organización das AD, téndose en conta de forma xeral a inclusión de persoal especialista no tema e organizacións no seo das AD que operan no ámbito da igualdade de oportunidades. Así mesmo, os produtos elaborados polas AD coidaron, polo xeral, a linguaxe utilizada para garantir a súa condición de non discriminatória. O seguimento da aplicación do principio, no entanto, limitouse moitas veces, na primeira convocatoria, a unha rutineira contabilización das mulleres asistentes a cada unha das accións. Na segunda convocatoria parece máis xeneralizada a análise dos efectos e impactos realizados de forma diferenciada, ben que non en todos os casos.

---

<sup>6</sup> Esta consideración prioritaria tivo lugar na segunda convocatoria.

### 3.5. Impacto da Iniciativa na área de igualdade de oportunidades

Tal e como puxo de manifesto o Informe de actualización da avaliación intermedia elaborado por ECOTEC (ECOTEC, 2005), a Iniciativa Comunitaria EQUAL contribuíu a reducir as discriminacións e a desigualdade no mercado de traballo español a diferentes niveis. A seguir, detállase o nivel de impacto alcanzado durante o período de vixencia da Iniciativa a través da posta en marcha dos proxectos nas áreas temáticas do eixe 4 relativo á igualdade de oportunidades.

#### 3.5.1. Área temática 4.1: conciliación da vida familiar e profesional

O número de persoas beneficiarias alcanzado é só un 1% do número previsto<sup>7</sup>. Estas cifras demostran unha efectividade moi baixa nesta área temática en termos das persoas beneficiarias programadas ao principio dos proxectos e as que finalmente se beneficiaron deles, pero, debido aos graves problemas na contabilización de beneficiarios/as, este dato debe ser tomado en conta de forma cautelosa.

Á hora de valorar o impacto nas persoas xerado polos proxectos executados nesta área temática, no entanto, é de crucial importancia ter en conta os seus obxectivos principais, que inclúen “a busca de fórmulas e instrumentos innovadores para romper estereotipos sobre a división sexual de traballo, así como implicar os axentes socioeconómicos para romper os ditos estereotipos”. Co fin de eliminar barreiras e combater estereotipos sobre a división sexual do traballo, as fórmulas innovadoras a ensaiar polos proxectos deberían, non obstante, ter implicado activamente os homes (parellas, cónxuxes, xefes, empresarios, actores con capacidade de decisión política, etc.) en maior medida do que os proxectos EQUAL o fixeron, para ter optimizado os recursos utilizados e asegurar un maior impacto das prácticas ensaiadas. En lugar disto, deuse unha concentración moi significativa no colectivo de mulleres (83,6% do total de persoas beneficiarias segundo os datos de realización física).

As actividades que máis contribuíron ao impacto de EQUAL nesta área temática foron as de formación (41% dos/as beneficiarios/as, datos de realización física), a capacitación e asesoramento para a procura de emprego (33% das persoas beneficiarias) e os itinerarios integrados de inserción (20% das persoas beneficiarias). Entre as accións máis comúns nesta área destacan as accións de difusión e sensibilización encamiñadas a sensibilizar a poboación xeral e os/as axentes claves e que contribuíron a xerar os impactos realizados.

Así mesmo, nesta área temática aprécianse impactos positivos relacionados coa mellora da empregabilidade, as aptitudes persoais e sociais e a sensibilización. O impacto sobre o emprego foi, en cambio, máis limitado. As accións formativas dos proxectos contribuíron visiblemente a mellorar o acceso á educación e formación e, por extensión, o acceso ao mercado laboral das persoas beneficiarias, aumentando a súa empregabilidade. Incrementáronse os niveis de formación das persoas participantes que, ademais, intentaron adaptar as cualificacións aos cambios no mercado de traballo. Esta apreciación cualitativa do impacto na empregabilidade das persoas beneficiarias últimas confirmábase cos datos da enquisa efectuada por ECOTEC (ECOTEC, 2005), segundo a cal o 43% das persoas enquisadas confirmou ter aumentado as súas posibilidades de formación continua, o 25% asegurou que creceron as súas posibilidades de encontrar emprego e o 17%, que melloraron as condicións que lle permiten realizar un traballo.

<sup>7</sup> O total de persoas beneficiarias esperadas na área temática 4.1 incluía a cifra de 3 700 000 beneficiarios programados por unha AD, un obxectivo baseado nunha definición errónea do termo “beneficiario” que determinou en gran medida a baixa cifra de execución mencionada.

As accións formativas tamén contribuíron a mellorar as habilidades sociais e, en particular, a desenvolver actitudes favorables á busca activa de emprego. Convén salientar a este respecto que moitas das accións de formación levadas a cabo polos proxectos tiñan como obxectivo fomentar a autoestima dos seus beneficiarios/as, proporcionarlles formación adecuada para que puidesen acudir aos servizos públicos de emprego para comezar a súa busca de traballo. A problemática da autoestima das persoas beneficiarias foi un elemento constante nas accións de formación levadas a cabo polos proxectos, en particular, polos proxectos desenvolvidos en medios rurais.

Tendo en conta a natureza da problemática que a área temática pretende combater, pódese afirmar que os proxectos executados durante a primeira convocatoria conseguiron un considerable impacto tanto nas persoas beneficiarias como nas súas poboacións obxectivo no que se refire a labores de sensibilización e concienciación da problemática da conciliación da vida familiar e laboral.

Con respecto ao emprego, xerouse un impacto importante, aínda que en menor medida que nas áreas xa comentadas. Neste sentido, promoveuse o aumento do número de persoas beneficiarias autónomas e a creación de emprego. Así mesmo, cabe resaltar que, do total dos/as beneficiarios/as enquisados/as que encontraron traballo, 17% vén da área temática de conciliación, sendo esta a segunda área temática, despois da área 1.1 de inserción, que máis promoveu creación de emprego dentro da Iniciativa EQUAL. Cómpre, por tanto, valorar moi positivamente o impulso producido polos proxectos en canto ás habilidades de emprendedoría das mulleres, sobre todo en medios rurais ou no marco dunha estrutura socioeconómica conservadora. Non obstante, a falta de seguimento de beneficiarios/as unha vez finalizados os proxectos non permite valorar o impacto real xerado polos proxectos en termos de creación de emprego sustentable.

### ***3.5.2. Área temática: reducir desequilibrios entre homes e mulleres e apoiar a eliminación da segregación no traballo***

No que se refire ao número de persoas beneficiarias previsto e o número de persoas beneficiarias alcanzado, os resultados do exercicio avaliativo realizado por ECOTEC revelan unha efectividade do 77% nesta área. Así mesmo, apréciase unha concentración moi significativa do colectivo de mulleres (88% do total de beneficiarios e beneficiarias segundo os datos de realización física), igual que ocorrería na área de conciliación.

A valoración do impacto nas persoas xerado polos proxectos executados nesta área temática debe tomar en consideración que a base das situacións discriminatorias que a Iniciativa EQUAL pretende combater se encontra nas actitudes culturais no ámbito laboral, nos centros de traballo e nas organizacións e entidades responsables da toma de decisións en materia de emprego e recursos humanos.

Neste sentido, as accións que máis contribuíron ao impacto no marco desta área temática foron principalmente accións formativas (40% de persoas beneficiarias segundo datos de realización física, dos cales o 33% se refire a formación de persoas ocupadas e prácticas laborais), e a formación ocupacional, a formación para a contratación, a formación na propia empresa, e as axudas económicas para transporte e/ou manutención, así como as accións orientadas a potenciar a autoestima e a concienciación das mulleres, sobre todo, en ámbitos rurais.

Ademais, moitos dos proxectos orientaron as súas accións formativas cara a aqueles sectores de actividade e perfís profesionais tradicionalmente desempeñados por homes e a dotar as mulleres de habilidades empresariais e de negociación para favorecer a creación de empresas. O mesmo que a área de conciliación, algunhas das accións máis comúns nesta área foron as accións de difusión encamiñadas a sensibilizar a poboación xeral e mais os/as axentes clave, que contribuíron a xerar os impactos realizados. Como tamén ocorría na área de conciliación, apréciase nesta área unha ausencia xeneralizada de actuacións orientadas ao colectivo masculino en moitos dos proxectos executados. Con vistas a optimizar os resultados dos proxectos e maximizar os impactos conseguidos por estes, tería sido conveniente involucrar o colectivo masculino de forma máis directa nas actuacións dos proxectos, en particular nas accións de difusión e sensibilización (ECOTEC, 2005).

Houbo, non obstante, un impacto positivo na mellora da empregabilidade dos beneficiarios, a sensibilización do público en xeral e a creación de emprego (autoemprego). En xeral, os proxectos contribuíron a mellorar os niveis de cualificación e á adaptación das cualificacións dos seus beneficiarios a novas tecnoloxías e novos sectores produtivos a través do acceso a formación e educación. Segundo a enquisa ás persoas beneficiarias últimas de EQUAL realizada por ECOTEC (ECOTEC, 2005), a participación en proxectos aumenta as posibilidades de se seguir formando (33% das persoas enquisadas) e as posibilidades de conseguir emprego (24% das persoas enquisadas). Os últimos datos revelan o gran potencial de valor engadido destes proxectos, dado que máis da metade das persoas beneficiarias (54% das persoas enquisadas) eran desempregadas ao iniciaren a súa participación neles.

En canto á creación de emprego, destaca o papel do autoemprego, aínda que os resultados da enquisa levada a cabo por ECOTEC revelan que en só un 6,8% dos/as beneficiarios/as a súa participación no proxecto EQUAL contribuíu ao autoemprego. Aínda que o autoemprego é escaso en termos cuantitativos, estamos ante un impacto importante dada a natureza das actuacións (máis orientadas cara aos itinerarios de inserción e a formación) e o tempo limitado para a realización dos proxectos EQUAL.

#### 4. Leccións aprendidas

Á vista da fin do período 2000-2006 de programación e, con ela, da fin de EQUAL, o noso artigo presenta unha análise das accións en igualdade de xénero desenvolvidas en España dentro do contexto da iniciativa e as leccións extraídas ata o momento. En relación coas accións do programa EQUAL e o potencial de programas similares no futuro, podemos destacar as seguintes leccións:

- **O impacto final “cualitativo” supera o impacto “cuantitativo”.** En practicamente todas as áreas temáticas o impacto máis positivo foi sobre aspectos “cualitativos”, desde unha mellora na autoestima e o apoderamento de colectivos desfavorecidos ata unha mellora nas súas cualificacións (empregabilidade). Este impacto amosa a necesidade de ter en conta a “distancia percorrida” pola persoa beneficiaria desde a súa entrada ao proxecto, algo esencial cando se traballa con colectivos en situación ou en risco de exclusión social. O impacto “cuantitativo” en termos de “postos de traballo creados” ou “inserción no mercado laboral” ou “autoemprego” foi positivo pero sen un volume significativo. Este impacto “cualitativo”, non obstante, debe considerarse de modo moi positivo, posto que senta as bases non só para a inserción sociolaboral da persoa beneficiaria senón tamén a sustentabilidade no tempo do proceso de inserción.

- **A valoración do impacto está limitada por debilidades no seguimento e avaliación** realizados polos proxectos. Un dos factores que dificulta a recollida de evidencias sobre os efectos e impactos producidos polos proxectos é a súa debilidade en labores de seguimento e avaliación. Isto maniféstase na dificultade de conseguir datos agregados dos resultados do proxecto e información cuantitativa sobre os seus efectos. En moitos casos concentráronse en executar e non no seguimento, a recollida e a análise de datos.
- **As actuacións personalizadas e participativas tiveron maior efecto** sobre as persoas beneficiarias últimas. As actuacións desenvolvidas polos proxectos que tiveron un maior efecto son aquelas en que existía unha participación e implicación real da persoa beneficiaria na propia actuación levando, nalgúns casos, á adaptación desta con base nas suxestións do/a usuario/a. Non obstante, aínda que se observa unha implicación activa do/a beneficiario/a na elección das actuacións a participar e na confección do seu propio itinerario para unha mellor adecuación ás súas necesidades, coñecementos e preferencias, tamén é certo que na maioría dos casos se bota en falta unha consulta previa coa propia poboación obxectivo á hora da consolidación do plan de traballo da AD que tivese axustado as actuacións á realidade da devandita poboación e territorio desde un principio e unha maior vinculación da propia beneficiaria/o co proxecto.
- **A sensibilización e concienciación, tanto como impacto directo como indirecto, constituíu un dos valores engadidos da Iniciativa.** Nalgunhas áreas temáticas como a 1.2 (loita contra o racismo) ou a 5.1 (solicitantes de asilo) a sensibilización foi un obxectivo central e, como consecuencia, un impacto importante. Noutras áreas temáticas logrou concienciar sobre temas descoñecidos ata agora (por exemplo, conciliación) e dinamizar zonas xeográficas, potenciando así o desenvolvemento local (por exemplo, a través da creación de empresas en zonas rurais).
- **Houbo, non obstante, un progreso limitado en materia de conciliación e redución de desequilibrios entre mulleres e homes.** O impacto foi positivo pero limitado fronte á falta importante de concienciación sobre estes temas nos territorios de actuación dos proxectos. Fan falta uns procesos de sensibilización institucionalizados dentro dunha perspectiva temporal máis ampla e unha maior concentración no colectivo masculino, que resulta esencial no proceso de cambio cultural nos ámbitos laboral e familiar e, en particular, no ámbito empresarial e nas instancias con capacidade de decisión sobre as políticas activas de emprego.

## 5. Conclusións

A evolución positiva observada nos proxectos EQUAL en relación coa igualdade de oportunidades respecto de como as AD abordan as diversas problemáticas e desenvolven prácticas e métodos específicos para abordalas, confirma as vantaxes da incorporación transversal ou horizontal do principio como mecanismo eficaz para estimular un cambio de actitudes e o desenvolvemento de novos métodos de traballo. Así, nesta sección sinálanse aquelas actuacións que se mostraron máis eficaces e que poden permitir optimizar os recursos empregados neste tipo de intervencións de cara aos futuros programas do FSE no novo período de financiamento 2007-2013.

En primeiro lugar, cabe destacar que, á vista dos resultados da actualización da avaliación intermedia levada a cabo por ECOTEC (ECOTEC, 2005), especialmente respecto dos proxectos nas áreas temáticas do eixe 4, faise necesario manter como prioridade a promoción do principio de igualdade de oportunidades entre mulleres e homes nos futuros programas, independentemente de se estes están financiados ou non polos Fondos Estruturais.

En segundo lugar, considerando a ausencia xeneralizada de accións de sensibilización dirixidas aos homes nos proxectos de ambas as convocatorias, sería recomendable fomentar o desenvolvemento deste tipo de accións en futuras intervencións dos programas de Fondos Estruturais, en particular do FSE. Así, resulta altamente aconsellable asegurar a participación do colectivo masculino en accións de sensibilización relativos a aspectos do principio de igualdade de oportunidades, como por exemplo a repartición de tarefas domésticas e responsabilidades familiares e a responsabilidade compartida dos axentes socioeconómicos clave (organizacións sindicais e empresariais) para eliminar as barreiras que causan as desigualdades que afectan as mulleres no mercado de traballo. Por iso, sería recomendable que as autoridades responsables e, en particular, as autoridades de xestión de programas cofinanciados polo FSE, incluída a Iniciativa EQUAL, promovan o establecemento de cotas para o colectivo masculino neste tipo de actividades, tanto no desenvolvemento da acción 2 e 3 dos proxectos EQUAL, en execución, como en futuras intervencións no marco dos futuros programas do FSE (ECO-TEC, 2005).

Respecto ás accións específicas relativas á promoción da conciliación da vida familiar e profesional dirixidas aos homes levadas a cabo polos proxectos EQUAL do eixe 4, convén lembrar que estas foron moi variadas (desde o fomento das habilidades domésticas para homes ata a participación en debates acerca da igualdade de oportunidades). Estas actividades resultaron ser moi efectivas para intentar eliminar os estereotipos na división do traballo entre mulleres e homes.

Resulta tamén aconsellable desenvolver accións de sensibilización específicas en relación con aspectos concretos da igualdade de oportunidades dirixidas ás persoas con capacidade de decisión política en materia de emprego e recursos humanos a todos os niveis, desde o nivel local ata o nivel nacional, pasando polo nivel provincial e rexional. A obrigatoriedade de incluír este tipo de accións sería unha opción a tomar en conta de cara ás futuras intervencións no marco dos programas do FSE no próximo período de programación.

Así mesmo, a aplicación de estruturas de responsabilidade compartida entre os membros dos partenariados respecto da igualdade de oportunidades (realizado de forma máis espontánea, por exemplo, en proxectos EQUAL da segunda convocatoria) constitúe un mecanismo eficaz para incorporar o principio de igualdade de oportunidades en tales partenariados ou mesmo noutros tipos de cooperación máis informal.

En canto a outro tipo de actuacións levadas a cabo polos proxectos EQUAL, convén sinalar as que se mostraron máis eficaces na consecución dos obxectivos buscados. Así, as accións formativas e as accións de orientación e asesoramento na procura de traballo e/ou na creación de empresas foron esenciais para lograr o nivel de impacto alcanzado polos proxectos dirixidos a permitir a conciliación da vida familiar e profesional (área temática 4.1), e a reducir os desequilibrios existentes entre homes e mulleres (área temática 4.2). Destacan os itinerarios personalizados de emprego, sobre todo os dirixidos cara ao autoemprego, das persoas beneficiarias. Ademais de mellorar as habilidades e a cualificacións da poboación obxectivo, estas accións acadaron varios obxectivos de tipo "intermedio". Convén salienta a este respecto a mellora da autoestima das persoas beneficiarias, o cal facilitou a súa vontade de participar en iniciativas que permitan mellorar a súa situación. Ademais, estas accións potenciaron o proceso de transformación de mentalidades en colectivos clave no ámbito laboral e empresarial (como delegados sindicais ou xestores de recursos humanos en empresas).

Respecto ás actividades máis efectivas para promover a conciliación da vida familiar e profesional (área temática 4.1), as accións de acompañamento realizadas polos proxectos nesta área temática (como o apoio a servizos de gardería ou a introdución de horarios flexibles e adaptados ás necesidades das mulleres) foron moi positivas, pois permitiron a asistencia das persoas beneficiarias ás actividades programadas nos proxectos (como cursos, seminarios e foros) así como a participación das empresas, o cal é un elemento esencial para a eliminación de barreiras. De tal sorte, resulta recomendable que os futuros programas continúen fomentando este tipo de actuacións.

Do mesmo xeito, as accións de sensibilización e difusión resultan imprescindibles para alcanzar o obxectivo de eliminar as barreiras e estereotipos que favorecen a persistencia da división sexual no traballo e, por tanto, tamén sería recomendable que os futuros programas do FSE as inclúisen.

Por outra parte, de entre as accións que resultaron máis efectivas para reducir os desequilibrios entre mulleres e homes e eliminar a segregación no mercado de traballo (área temática 4.2) destacan as accións dirixidas ás empresas (experiencias piloto con fórmulas flexibles en canto aos tempos de traballo, servizos de atención a persoas dependentes, etc.). Ben que o nivel de impacto destas accións foi limitado, foron esenciais, posto que serviron de complemento a outras actividades para loitar contra o desemprego, incorporando así o obxectivo de combater as discriminacións no traballo que asentan en certas actitudes e comportamentos. Igual ca no caso das accións sinaladas anteriormente, sería aconsellable que os futuros programas do FSE inclúisen este tipo de accións.

## Referencias bibliográficas

- Aliaga, Ch. 2006. «How is the Time of Women and Men Distributed in Europe?», *Statistics in Focus, Population and social conditions*, 4. Luxemburgo: Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2006. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010*. Luxemburgo: Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas.
- De Cabo, G.; González, A.; Rocas, P. e Muñoz, S. 2005. *La presencia de las mujeres en el empleo irregular* [en liña]. [Instituto de la Mujer e Centro de Estudios Económicos Tomillo]. <[http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud\\_inves/estudio%20irregular.pdf](http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/estudio%20irregular.pdf)> [Consulta: 12 de febreiro de 2007].
- De la Fuente, A. e Ciccone, A. 2003. *Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy*. Informe final para a Dirección Xeral de Emprego da Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas.
- ECOTEC, Research and Consulting. 2005. *Informe de actualización de la evaluación intermedia del PIC EQUAL en España 2000-2006*. Madrid: ECOTEC.
- López-Claros, A. e Zahidi, S. 2005. *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*. Xenebra: World Economic Forum.
- Martín, A. 2005. *Empleo y conciliación de la vida laboral, personal y familiar*. Dublín: European Industrial Relations Observatory.
- Room, G. 1995. *Beyond the Threshold: Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Rubery, J.; Grimshaw, D.; Fagan, C.; Figueiredo, H. e Smith, M. 2003. «Gender Equality Still on the European Agenda –But for How Long?», *Industrial Relations Journal* 34 (5), pp.477-397.

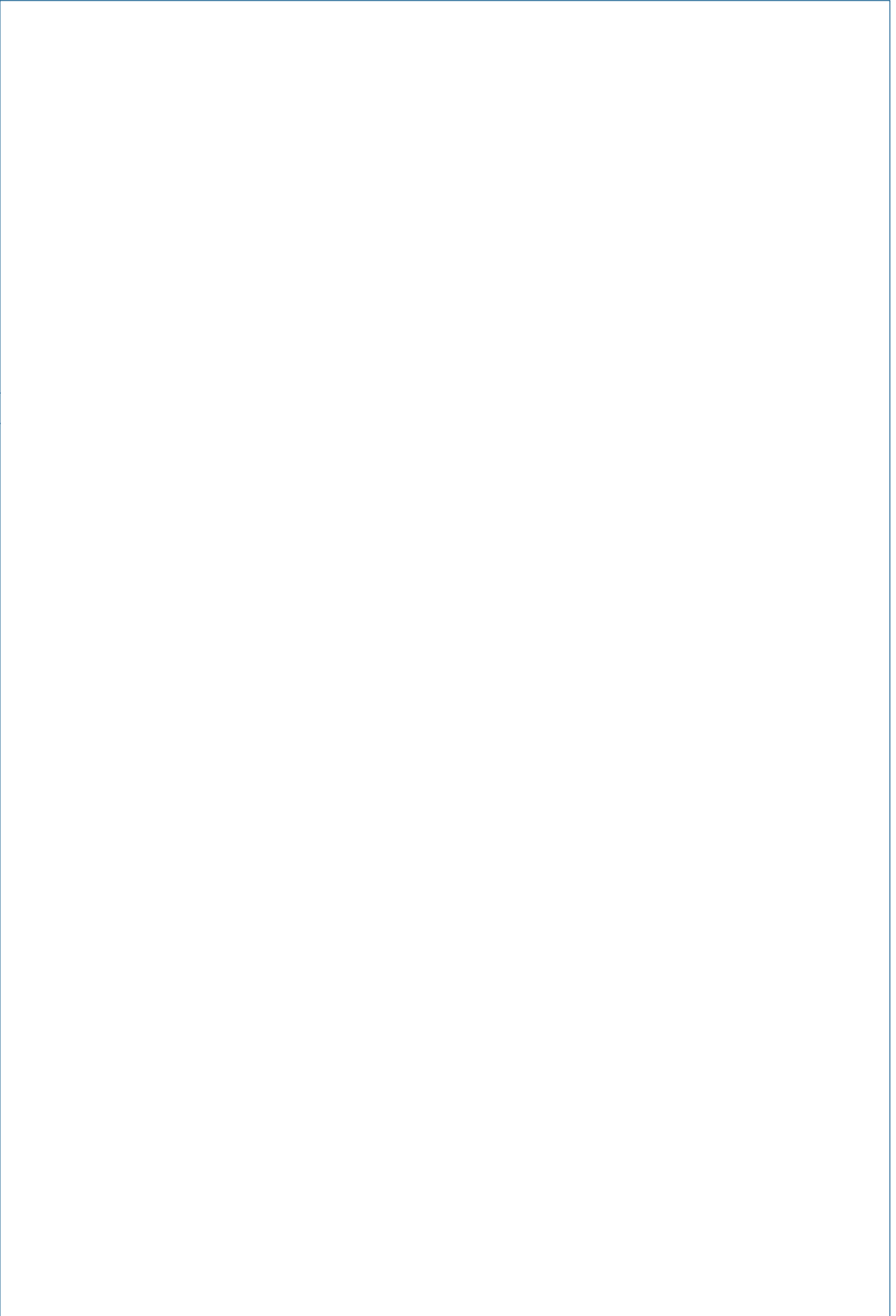


# MULLERES INMIGRANTES NO MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL. A DIVISIÓN INTERNACIONAL DO TRABAJO REPRODUTIVO<sup>1</sup>

Sonia Parella Rubio

---

<sup>1</sup> Algunhas partes deste texto foron extraídas do artigo que publicou a autora, xunto con Carlota Solé, nun monográfico sobre migracións publicado recentemente na revista *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* (Solé, C e Parella, S. 2006. "Una revisión de la posición de las mujeres inmigrantes no comunitarias en el mercado de trabajo español". *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 190-191, pp. 193-215)



## 1. Introducción

Cales son as pautas de inserción laboral en España de miles de mulleres inmigrantes de orixe latinoamericana, procedentes de Asia, África ou dos países de Europa do Leste? Efectivamente, de acordo con autoras como P. Hondagneu-Sotelo (1994), a demanda de forza de traballo inmigrante das economías postindustriais difire en canto ao xénero, o que se traduce nun aumento do recrutamento de traballadoras inmigrantes para ser empregadas nas actividades vinculadas á reprodución social –principalmente, o servizo doméstico, aínda que non debe esquecerse o traballo sexual– en todas as sociedades postindustriais. Trátase de tarefas que sempre foron consideradas “propias” de mulleres, pero que na actualidade pasaron a formar parte do mercado global, no contexto da denominada “internacionalización da reprodución”.

As causas e consecuencias dos movementos migratorios femininos teñen entidade propia, ao representar a muller un papel social e económico distinto ao do suxeito home, tanto na esfera produtiva como na esfera reprodutiva, tanto na sociedade de orixe como na de destino. Unha lectura das migracións en clave de xénero permítenos concluír que a migración feminina xa non pode atribuírse só ao feito de que as mulleres sigan os seus esposos de forma pasiva, senón que as mulleres emigran a miúdo soas, por razóns económicas, e seguen patróns migratorios distintos aos dos seus homólogos masculinos (Colectivo loé, 1998; Gregorio, 1999). É neste escenario onde debemos situar a presenza de migración feminina en España. Un elemento identificador dos novos modelos migratorios europeos é o aumento da emigración autónoma feminina, á marxe do contexto da reagrupación familiar (Ribas, 2004). Os datos demostran que existe unha gran diversificación nas experiencias migratorias femininas, de modo que moitas destas mulleres chegan a Europa e a España como pioneiras do proceso migratorio, atraídas pola demanda que existe para traballar como empregadas domésticas ou nos servizos sexuais (Morokvasic, 1993). Nalgúns colectivos de inmigrantes –sobre todo, entre os procedentes de países latinoamericanos ou Europa do Leste–, os patróns migratorios son maioritariamente femininos e son as mulleres as impulsoras das cadeas migratorias (Ribas 2004).

A chegada de mulleres “soas”, con familiares que dependen delas no país de orixe, constitúe un claro indicador de proxectos migratorios que responden a estratexias de carácter familiar, moitas veces orientadas cara ás comunidades de procedencia (Oso, 2005). Esta orientación adquire a súa máxima expresión cando se trata de mulleres que son “xefas” de fogares monoparentais e que emigran soas tras unha situación de separación, divorcio ou como nais solteiras. Con todo, as migracións femininas non sempre responden a estratexias familiares, posto que é cada vez máis frecuente encontrar proxectos que buscan a mobilidade social individual, orientada cara ao país de destino. Isto é así, sobre todo, entre mulleres novas e solteiras, que ven no proceso migratorio un modo de lograr unha maior independencia tanto económica como en relación aos roles de xénero a que se ven expostas nos seus respectivos países de orixe (Colectivo loé, 1998).

Certamente, toda análise das migracións debe ser contextualizada nos procesos transnacionais e globais. A “feminización” dos fluxos migratorios é o resultado de cambios nas relacións de produción e reprodución a nivel mundial, tanto nas sociedades de orixe como nas de destino. As estruturas patriarcais que operan nas sociedades de orixe, en interacción cos procesos sociais, económicos e políticos que, desde unha lóxica global, impactan nos países máis pobres e contribúen a aumentar a fenda que os separa dos países máis ricos, constitúen aspectos clave á hora de determinar a mobilidade das mulleres e os seus proxectos migratorios.

Así mesmo, aínda que estas páxinas se centran na incorporación laboral das mulleres inmigrantes unha vez que se instalan en España, non debe perderse de vista a necesaria perspectiva transnacional nos estudos das migracións. As vivencias das mulleres inmigrantes non operan nun único espazo (a sociedade de destino), desvinculado do contexto de orixe, coma se se tratase de dúas realidades separadas e desconectadas, senón que están marcadas pola proliferación de interaccións entre o lugar de orixe e o de destino, a través do papel que representan as redes migratorias e os grupos domésticos.

O obxectivo deste texto é ofrecer unha panorámica da incorporación laboral da muller inmigrante non comunitaria<sup>2</sup> en España, a través dunha aproximación aos condicionantes estruturais da súa inserción laboral e das súas traxectorias laborais no mercado de traballo. A análise non só pretende identificar, de modo descritivo, a estrutura de oportunidades das traballadoras de orixe inmigrante no mercado de traballo, senón os mecanismos que, a escala global, axudan a entender a concentración laboral destas mulleres nas tarefas vinculadas á reprodución social<sup>3</sup>. O texto finaliza cunha breve reflexión sobre as consecuencias que ten a “internacionalización da reprodución” para as familias cuxas nais se ven obrigadas a emigrar soas e a separarse dos seus fillos para poder empregarse no servizo doméstico das sociedades receptoras (maternidade “transnacional”).

A feminización dos fluxos migratorios debe verse como o resultado das necesidades dunhas sociedades que seguen fortemente ancoradas nos valores patriarcais e que, ante unha serie de cambios de carácter demográfico, social e económico, entre os cales destaca a incorporación masiva da muller ao mercado de traballo e o envellecemento acelerado da poboación, teñen problemas para resolver o traballo doméstico e familiar –un traballo que ata o momento asumiran mulleres de forma remunerada no fogar–, o que se coñece como “*care crisis*” (crise do coidado). E, ante a necesidade de que alguén se siga ocupando do ámbito doméstico desde a máis absoluta invisibilidade, búscase unha muller invisible, pola súa tripla condición de muller, inmigrante e traballadora, para que asuma parte de tales funcións (Mestre, 2005). Todo isto, sen ter que “tocar nada”. É dicir:

- sen que houbera cambios nunha sociedade que se rexe a partir da centralidade produtiva e sen incorporar o traballo doméstico, que é a base sobre a cal se mantén o noso sistema social.
- sen que supuxese deixar de identificar ámbito doméstico con muller, en tanto que buscamos mulleres para que sigan a desenvolver o que definimos como “traballo de mulleres” no mercado (Mestre, 2005).
- sen cuestionar abertamente o noso insuficiente desenvolvemento do estado de benestar no que concirne ao cuarto pilar: os dereitos sociais de carácter universal.

## 2. O papel da muller inmigrante na división internacional do traballo reprodutivo

A globalización, como macroproceso, é o marco que permite comprender a conformación de mulleres inmigrantes que se dirixen ás economías postindustriais para empregarse no servizo doméstico. O capitalismo global e o patriarcado operan como forzas macroestruturais que, xuntas, determinan as posicións das traballadoras de orixe inmigrante (Salazar 2001:62). A “división do traballo reprodutivo” baixo liñas raciais ou étnicas opera nun contexto de incorporación das mulleres dos países periféricos na economía global.

<sup>2</sup> Por “non comunitarias” referímonos a mulleres non nacionais de países do Espazo Económico Europeo.

<sup>3</sup> Para a análise utilizouse a *estadística de traballadores estranxeiros afiliados á Seguridade Social*, así como unha recompilación dos principais resultados das investigacións máis destacadas realizadas en España sobre esta temática e dos estudos sobre muller inmigrante e mercado de traballo nos que participou a súa autora ao longo da súa traxectoria investigadora.

Trátase dunha forma distintiva de división internacional do traballo, froito da interacción entre o capitalismo global e os sistemas de desigualdade de xénero, que ten lugar tanto nas sociedades de orixe como nas de destino e que establece unha conexión entre mulleres ao longo de relacións de interdependencia. A transferencia internacional de traballo reprodutivo ten que ver con relacións sociais, políticas e económicas entre mulleres nun mercado de traballo global. Tal división fundaméntase nunha relación estrutural de desigualdade con base na clase social, o xénero, a etnia e a cidadanía, que as relega a aquelas ocupacións máis emblemáticas da discriminación por razón de xénero, en concreto, a todas aquelas tarefas vinculadas á reprodución social.

Imos empezar situando estes fluxos migratorios femininos no contexto das dinámicas da globalización e incorporando a perspectiva de xénero. Para isto, é indispensable tomar en conta dimensións como:

- i) Situar a feminización dos fluxos e a súa forte presenza nos servizos “pouco cualificados” como a “outra cara” dos procesos de deslocalización produtiva e das novas formas históricas de división do traballo a nivel internacional. Trátase de recrutar mulleres traballadoras para que leven a cabo “traballos de mulleres”, non atractivos para unha parte das mulleres autóctonas con outras oportunidades laborais, que só poden seguir resultando baratos, desprestixiados, desregularizados e precarizados a base de recrutar “outras mulleres” e de importar as condicións laborais dos países máis pobres para reproducilas aquí (Abad, 2003).

É por este motivo polo que as nosas economías son estruturalmente cada vez máis dependentes da man de obra estranxeira en xeral, para as actividades intensivas en forza de traballo como a agricultura e a construción; así como da feminina en particular, para as tarefas vinculadas á reprodución social e para determinadas industrias. En definitiva, a traballadora estranxeira representa o papel de forza de traballo barata funcional aos requirimentos da economía global. Patriarcado e capitalismo global, en clara alianza, operan como forzas macroestruturais que determinan os fluxos migratorios e as condicións de vida das mulleres inmigrantes.

- ii) En segundo lugar, o incremento da demanda de mulleres inmigrantes para ser empregadas no SD ou na prostitución non só obedece aos requirimentos do noso sistema económico. Debe enmarcarse tamén no contexto das desigualdades de xénero dentro das familias dos países ricos, tal como se apuntaba na introdución. Ante a falta de corresponsabilidade masculina no ámbito doméstico, ¿quen se ocupa do traballo doméstico e familiar que ata agora realizaba a muller de forma gratuíta no fogar, no seo de estruturas familiares cada vez máis cambiantes e nas que predomina o “dobre salario” e nas que se asiste a un aumento do volume das necesidades vinculadas á reprodución –pénsese no aumento das necesidades de asistencia para facer fronte a situacións de dependencia por parte das persoas anciás?.

Autoras como Francesca Bettio *et al.* (2004) utilizan o termo “fuga de coidados” (*care drain*), en irónico paralelismo coa coñecida expresión “fuga de cerebros” (*brain drain*), co fin de describir un novo modelo de coidado baseado na forza de traballo barata e flexible das mulleres de orixe inmigrante, como progresiva alternativa ao coidado familiar que estiveran a proporcionar ata o momento principalmente as mulleres de forma non remunerada e como alternativa tamén á negociación da repartición de tarefas domésticas e familiares dentro da parella. O traballo de coidado simplemente se externaliza e se traspasa a “outras” mulleres –cando as familias teñen poder adquisitivo–, evitando así ter que revisar o patriarcado e evitando tamén conflitos dentro da parella en torno aos roles de xénero. Trátase dun modelo de coidado que “importa” o coidado dos países pobres, a través da migración de mulleres con responsabilidades familiares, que deixan de proporcionar coidados ás súas familias desde a presenza cotiá e o delegan noutras mulleres.

En definitiva, mentres as mulleres traballadoras dos países ricos teñen problemas para resolver o traballo doméstico-familiar nas súas vidas cotiás e os seus homólogos masculinos seguen eludindo a corresponsabilidade na esfera reprodutiva, as mulleres dos países pobres enfróntanse a graves dificultades para obter ingresos suficientes nos seus países de orixe cos que manter a súa familia e deben tamén elas traspasar as súas tarefas reprodutivas a outras mulleres para poder emigrar<sup>4</sup>. En calquera caso, a transferencia de coidados deixa patente que, a pesar do incremento da presenza da muller no mercado de traballo, segue a ser ela a responsable das tarefas vinculadas á reprodución social, tanto na sociedade de orixe como na de destino, tanto se se trata de traballo reprodutivo gratuíto como se se mercantiliza.

- iii) O incremento da demanda de mulleres inmigrantes para ser empregadas no servizo doméstico debe concibirse tamén como os efectos dun capitalismo global que acrecenta máis e máis a fenda que separa os países ricos dos pobres, no seo dun sistema mundial que organiza as sociedades a través de relacións desiguais entre un “centro” dominante e unha “periferia” dependente.

Mentres esta fenda persista, a opción de emigrar eríxese como a única estratexia de mellora das oportunidades para millóns de familias, sendo as remesas monetarias que os traballadores e as traballadoras mandan aos seus países o mecanismo máis eficaz de redistribución de recursos entre países ricos e pobres, non só polo seu volume e magnitude, senón por canto se entrega directamente ás familias –persoa a persoa– e non aos Estados ou a outras institucións intermediarias. Para o caso das mulleres migrantes con familia no país de orixe, o seu papel de principais sustentadoras económicas supón que as súas remesas se convertan no único mecanismo para lograr a mobilidade social do fogar transnacional (compra dunha cousa, establecemento ou negocio, investimento en educación para os fillos, etc.).

- iv) Por último, unha comprensión global dos fluxos migratorios femininos require abordar tanto o contexto de orixe como o de destino, a través dunha análise que conxugue os factores estruturais co papel que homes e mulleres desempeñan na esfera reprodutiva e produtiva, sen deixar de ter en conta as características e motivacións individuais das persoas que emigran. Só así é posible constatar que as mulleres emigran por razóns propias, cun predominio das motivacións económicas, intimamente vinculadas á necesidade de garantir ingresos para a súa familia, e cunhas consecuencias claramente diferenciadas de acordo co xénero (Ribas, 2005). Neste sentido, de acordo con N. Ribas (2005: 107), a mobilidade feminina de carácter internacional non só reflicte a estrutura da demanda nos mercados de traballo das sociedades occidentais, senón tamén os cambios nos roles de xénero nos países de orixe, tales como a feminización da man de obra en Filipinas e a súa política de exportación de mulleres, ou os procesos de cambio social que están a ter lugar en Marrocos no que atinxe ao patriarcado e ao rol da muller na súa participación na esfera produtiva (Ramírez, 1998; Martín, 2005).

<sup>4</sup> Xeralmente, ás súas propias nais, aínda que é cada vez máis habitual, sobre todo entre as mulleres filipinas, contratar unha muller máis pobre para que se faga cargo dos fillos da muller que emigra, a cambio dun salario moito máis baixo que o percibido pola emigrante na sociedade receptora. É o que se coñece como “cadeas mundiais de afecto” (Hochschild, 2001). As empregadas domésticas de orixe inmigrante realizan o traballo reprodutivo das mulleres máis privilexiadas dos países industrializados, mentres elas relegan o seu traballo reprodutivo ás súas connacionais máis pobres, que permanecen no país de orixe (Salazar, 2001).

### 3. O papel da muller inmigrante no contexto dos réximes do benestar dos países do sur de Europa

A internacionalización da reprodución ten unha manifestación específica nos países do sur de Europa, entre os cales se encontra España. É no contexto “familista”, propio dos réximes de benestar dos países do sur de Europa, onde debemos situar tamén o incremento espectacular que experimentou a demanda de servizo doméstico nos últimos anos na nosa sociedade, nun contexto de falta de corresponsabilidade masculina no traballo doméstico-familiar e dun Estado do benestar insuficientemente desenvolvido e sustentado desde unha tradición fortemente familista, sen un deseño adecuado e suficiente de políticas de conciliación da vida familiar e laboral e de servizos para as familias de carácter universal.

Ben que no Estado español existen tres sistemas de prestacións sociais universais –as pensións, a educación e o sistema sanitario–, queda pendente o desenvolvemento dun cuarto sistema universal de dereitos sociais: a atención ás persoas en situación de dependencia. Por conseguinte, non é que as mulleres de orixe inmigrante desprazasen as autóctonas neste nicho laboral, senón que a demanda creceu de forma espectacular nos últimos anos, a teor dos factores arriba mencionados.

É así como, a través do recrutamento de traballadoras inmigrantes para levar a cabo o traballo reprodutivo, as sociedades do sur de Europa se van afastando cada vez máis do “familismo”, un “familismo”, por outra parte, insostible na práctica, e desprazan a provisión do benestar cara ao mercado, analogamente ao que sucedeu no modelo norteamericano. Tanto nos Estados Unidos como nos países do sur de Europa, a expansión do servizo doméstico –sobre todo, da modalidade de interna– tivo lugar desde os anos 80, coincidindo coa participación masiva da muller no mercado de traballo e a conseguinte “crise” da reprodución social nos fogares. As necesidades de coidado das familias de “dous salarios” concíbense como un problema privado, que concirne as familias, en lugar de algo público (Romero, 2002).

Nos países do sur de Europa, pola súa parte, o servizo doméstico interno constitúe unha modalidade que se expande en maior medida ca nos países europeos da súa contorna. En Europa do norte, en contraste, as empregadas do fogar internas son poucas e predomina o servizo doméstico pagado por horas, polo que é común empregar unha traballadora por 4 horas, unha ou dúas veces por semana, ou ben 8 horas diarias de luns a venres. En España, en cambio, é máis frecuente a traballadora doméstica interna (Ramírez, 1997; Colectivo Ioé, 2001a). A razón que explica tal fenómeno pouco ten que ver coas prácticas das familias máis adifneiradas de hai unhas décadas –que asocian o poder contar con persoal doméstico as “24 horas do día” co *status* social–. Son as clases medias as principais demandantes, sobre todo no referente á atención de persoas anciás que viven soas.

O servizo doméstico interno é preferido antes ca outras solucións, especialmente a institucionalización, por razóns tanto culturais como económicas. Optar por unha empregada doméstica interna é o máis parecido ao “ideal” do modelo de familia coidadora inherente ao imaxinario “familista”, no que unha coidadora informal –xeralmente a filla ou a nora– se ocupa diariamente das necesidades da persoa anciá dependente de forma non remunerada. Pero optar polo servizo doméstico interno nin moito menos responde unicamente a unha estratexia de “axuste” cultural. Hoxe por hoxe, contar con persoal doméstico remunerado deixou de ser unha práctica vinculada ao luxo e exclusiva dos grupos con maior poder adquisitivo, e estendeuse tamén aos segmentos de poboación de clase media. Debe terse en conta que unha parte considerable das súas demandantes, persoas anciás que viven soas e que perciben unha pensión, carecen de recursos suficientes para custear a oferta de servizos privados (unha residencia xeriátrica, por exemplo).

A insolvencia da demanda, en ausencia dunha provisión pública de servizos e recursos para atender as situacións de dependencia durante a velez, converten o recurso á economía informal e a unha traballadora inmigrante, disposta a traballar a cambio dun salario inferior, na opción menos cara e, en moitos casos, na única estratexia factible<sup>5</sup>.

Ademais, debe terse en conta que a demanda de servizo doméstico interno está sendo satisfeita unicamente a través de mulleres de orixe inmigrante, non só por unha cuestión de salarios, senón porque se trata dunha modalidade que lles impide ás traballadoras regresar ás súas casas a diario e ter unha vida familiar propia. As mulleres autóctonas, mesmo as empregadas domésticas de “toda a vida”, xa non están dispostas a traballar baixo estas condicións e elúdenas por completo<sup>6</sup>.

A contribución das mulleres inmigrantes nos fogares da sociedade receptora é beneficiosa para o Estado, posto que permite a satisfacción do crecente volume de demanda de servizos, sen que isto implique ter que incrementar o gasto social (Heyzer e Wee, 1994). Noutras palabras, a chegada de mulleres inmigrantes non só proporciona unha forza de traballo máis barata e flexible que a forza de traballo autóctona, senón que, ademais, posibilita que as mulleres autóctonas cualificadas traballen fóra do fogar sen que o Estado, polo momento, teña que desenvolver unha oferta de suficientes servizos sociais para facer fronte ás necesidades que disto derivan (Momsen, 1999).

#### 4. A inserción laboral da muller inmigrante en España

A interacción da clase social, xénero e etnia, da man do concepto “tripla discriminación”, permítenos entender as distintas modalidades de inserción laboral das mulleres de orixe inmigrante. A incorporación laboral da muller inmigrante contraponse, por un lado, a teor da súa condición feminina, á dos homes –xa sexan inmigrantes ou autóctonos–; polo outro, a teor da súa condición de inmigrantes, as súas oportunidades laborais non son as mesmas que para as mulleres autóctonas. Dese xeito, se se engade a perspectiva de xénero ao fenómeno da estratificación do mercado de traballo a partir da etnia, conséntase que, aínda que o conxunto da poboación inmigrada se vexa abocada ás ocupacións de menor *status* social, menor remuneración e peores condicións laborais, son as mulleres inmigrantes de orixe non comunitaria as que ocupan o último chanzo: o servizo doméstico –con excepción das mulleres chinesas, que se empregan principalmente na hostalaría e no comercio– e o traballo sexual. As mulleres inmigrantes constitúen, pois, unha especie de “subsegmento” do mercado de traballo feminino, xa de por si máis restrinxido que o dos homes, relegado ás tarefas máis emblemáticas da discriminación por razón de xénero.

Á hora de valorar as oportunidades laborais de homes e mulleres de orixe inmigrante, certamente, resulta difícil concluír cal dos dous colectivos presenta unha situación de maior subordinación ou vulnerabilidade no mercado de traballo. Porén, aínda que os traballadores homes de orixe inmigrante tamén están sobrerrepresentados na economía somerxida, eles non acceden ao mesmo tipo de economía informal. Mentres os homes acceden irregularmente a traballos que poden ser formais (construción, agricultura, etc.), as mulleres, en cambio, acceden irregularmente a traballos irregulares desregularizados. Por todo isto, R. Mestre (2003) conclúe que non só os mercados formais están segmentados polo xénero, senón tamén os informais.

5 Para o caso italiano, as transferencias monetarias desde o Estado para o coidado de persoas dependentes son máis elevadas que para o resto de países do sur de Europa, o que lles posibilita en maior medida ás familias de renda media ou baixa custear o pagamento dunha traballadora de orixe inmigrante –baixo a modalidade de interna– para o coidado de anciáns (Bettio *et al.*, 2004).

6 O servizo doméstico interno era un traballo estendido entre as mulleres autóctonas de procedencia rural que traballaban como domésticas nas cidades ata que casaban ou encontraban traballo noutro sector de actividade. As mulleres mozas, solteiras, que “ían servir” a grandes cidades como Madrid ou Barcelona, eran orixinarias de familias con medios económicos precarios e de contextos socioeconómicos rurais que ofrecían escasas oportunidades laborais ás mulleres e que dificilmente aseguraban a súa supervivencia antes do matrimonio (Borderías, 1991).



Só polo feito de que o servizo doméstico estea regulado a través dunha relación contractual débil –a medio camiño entre a relación de servidume e a relación laboral formalmente libre (Colectivo Ioé 2001b)–; da desvalorización ideolóxica dos traballos realizados polas mulleres en xeral e do traballo doméstico en particular, baixo o paraguas da configuración patriarcal da sociedade; da forte incidencia da informalidade na relación contractual e do feito de que se leve a cabo no ámbito privado do fogar, son razóns suficientes para afirmar que a citada actividade facilita especialmente a invisibilidade e a indefensión do colectivo que se ocupa nela, de maneira que o empregador ou a empregadora dispoñen dunha gran marxe de discrecionalidade para cometer abusos. A falta de relacións sociais das que acaban de chegar, especialmente grave no caso das empregadas internas, aumenta aínda máis o grao de indefensión das traballadoras. Malia que o traballo doméstico-familiar se elevase en España á categoría de traballo asalariado, coa súa regulación en 1985, a través do Real decreto 1424/1985, do 1 de agosto, as condicións que este réxime especial regula son discriminatorias en relación co resto de actividades e sitúao nos estratos máis baixos da estrutura ocupacional (Parella, 2003).

Loxicamente, o “nivel de aceptación” dun emprego por parte das mulleres de orixe inmigrante na sociedade española é inferior ao que experimentan nas sociedades de orixe, especialmente cando se trata de mulleres cualificadas e/ou de clase media (Villa, 1990). O servizo doméstico constitúe unha ocupación profundamente desvalorizada no imaxinario social destes países, moitas veces non considerada emprego. Paradoxalmente, unha parte considerable das mulleres inmigrantes non tivo experiencia laboral previa nos seus países de orixe (amas de casa ou estudantes) e só unha proporción ínfima se dedicaba ao servizo doméstico, actividade sumamente desprestixiada (Anguiano, 2001). Por todo isto, é habitual que empregarse no servizo doméstico na sociedade española lles comporte, nalgúns casos, graves problemas de autoestima e de inconsistencia de *status*. Isto é así especialmente para as mulleres inmigrantes, que, segundo o Colectivo Ioé (1998), presentan “experiencias de mobilidade descendente”. Trátase de mulleres que pasan de cumprir unha función cualificada nos seus países de orixe –mestras, enfermeiras, etc.–, a quedar recluídas e illadas no ámbito privado do fogar en que están empregadas –especialmente no caso das empregadas internas–, e a “ser mandadas por todo o mundo”.

Emporiso, de acordo con Christine Catarino e Laura Oso (2000), tamén debe sinalarse que o servizo doméstico é a ocupación con máis vantaxes para as mulleres inmigrantes desde o punto de vista da acumulación monetaria, posto que as que traballan como internas teñen asegurado o aloxamento e a manutención, poden maximizar a súa capacidade de aforro, enviar remesas á familia e retornar aos seus países de orixe cunha autonomía maior (negocio propio, compra de vivenda, etc.). Dese modo, a sobrecualificación e a perda de autoestima compénsase en termos de maiores ingresos<sup>7</sup>, sobre todo cando se mantén a idea de retorno a curto prazo. Isto tradúcese nunha mellora da posición da muller na familia e na comunidade de orixe, grazas ao prestixio social gañado a través da emigración. Ademais da acumulación monetaria, o servizo doméstico interno, a teor da forte demanda, favorece a chegada e a inserción na sociedade de acollida das estranxeiras que acaban de chegar, de maneira que a muller inmigrante encontra con máis facilidade emprego que o home. Estas vantaxes adáptanse ben aos proxectos migratorios de mulleres interesadas en aforrar e proxectar a súa mobilidade social no país de orixe, sobre todo entre as mulleres chegadas recentemente, entre as migrantes fortemente endebedadas ou entre as que se encontran en situación irregular (Oso, 2005).

<sup>7</sup> Esta disparidade salarial faise claramente patente no caso das mulleres filipinas: o salario dunha empregada doméstica en Cataluña é 23 veces superior ao que percibirían en Filipinas por desempeñar a mesma actividade (Ribas, 1994).

O traballo sexual é a outra saída laboral ou “porta de entrada” por excelencia para a muller inmigrante, aínda que non se dispón de datos estatísticos ao respecto. A asociación muller inmigrante/prostitución é un binomio cargado de estigmas ideolóxicos e morais (Colectivo Ioé, 2001b). A prostitución, ao non estar recoñecida como actividade laboral en España, condena estas mulleres á irregularidade e imposibilita a regularización mediante un contrato de traballo. De acordo con Casal e Mestre (2003: 163), “é neste ámbito onde a perspectiva trafiquista da migración campa sen matices, con efectos perversos sobre as migrantes”. Sen ignorar que todo traballo sexual é opresor e se enmarca no contexto de relacións patriarcais, estas mesmas autoras sinalan que non todas as prostitutas viaxan a España mediante redes mafiosas, nin todas foron forzadas a desempeñar a prostitución a modo de escravas sexuais. Para moitas mulleres constitúe o resultado dunha opción libre e responsable (Mestre, 2005). Trátase, máis ben, dunha estratexia “voluntaria”, que posibilita a migración e a inserción laboral, nun contexto de políticas migratorias restritivas e de restrición de oportunidades laborais ás mulleres inmigrantes (Oso, 1998).

Ante a imposibilidade dunha entrada legal e a certeza de ter que realizar traballos mal remunerados e de escasa consideración social –servizo doméstico–, o traballo sexual pode supor para estas mulleres unha vía para obter vantaxes económicas, conseguir gañar cantidades de diñeiro máis elevadas para enviar ás súas familias e reducir así o tempo de permanencia fóra do país. Moitas veces, a principal forma de recrutamento é a introdución no traballo a partir doutras compatriotas que xa están exercendo de prostitutas. O traballo sexual non constitúe sempre a primeira opción. A miúdo, as mulleres que optan por exercelo descríbense a si mesmas como cansadas de aguantar os seus anteriores traballos no servizo doméstico, con longas xornadas laborais, baixa remuneración e unhas relacións cos seus empregadores marcadas por un acérrimo servilismo. Pero non todo resulta tan sinxelo, por canto a prostitución é unha actividade de alto risco en España, en termos de estigmatización social e de impunidad por parte dos que abusan da vulnerabilidade das mulleres que a exercen (Casal, Mestre 2002). Nos actuais debates sobre a prostitución está cobrando forza a proposta de recoñecela en todas as súas formas como un traballo, co fin de protexer as persoas que se dedican a ela.

As posibilidades de mobilidade ocupacional fóra do servizo doméstico<sup>8</sup> ou o traballo sexual son bastante reducidas para as mulleres de orixe inmigrante, especialmente para as traballadoras sexuais<sup>9</sup>. Tal como recoñece Mary Romero (1988), o servizo doméstico, lonxe de constituír para elas un instrumento para lograr a mobilidade, eríxese nun *ghetto* ocupacional por excelencia. Aínda así, unha enquisa realizada polo Instituto Universitario de Estudos sobre Migracións constata un lixeiro descenso da participación das mulleres inmigrantes no servizo doméstico ao longo da súa traxectoria laboral, o que suxire unha incipiente mobilidade cara a outros empregos<sup>10</sup> (Anguiano, 2001).

8 Segundo os datos dun estudo realizado polo Colectivo Ioé (2001a), case o 82% das traballadoras cotizantes no Réxime Especial de Empregadas de Fogar a finais de 1999 non cambiara xamais de réxime ocupacional, o que sinala unha escasa mobilidade ocupacional.

9 A estratexia de mobilidade laboral máis habitual para as traballadoras sexuais é o paso de traballar nun club como interna a traballar como externa, por exemplo, compartindo piso con outras compañeiras e contando cunha residencia propia á marxe do lugar de traballo (Oso, 2005: 96).

10 Non obstante, a diminución na porcentaxe de empregadas de fogar non é igual para todos os grupos. Son algunhas mulleres latinoamericanas –sobre todo as ecuatorianas e colombianas– e as procedentes dos países de Europa do Leste as que abandonan con maior facilidade o servizo doméstico, accedendo a outro tipo de traballos. Por contra, as que máis permanecen no servizo doméstico son as mulleres peruanas e dominicanas (CCOO-CERES 2004).

Na mesma liña, a evolución das porcentaxes de mulleres de orixe inmigrante que se insiren no servizo doméstico ao longo do tempo mostra que a participación das mulleres estranxeiras no Réxime Especial de Empregados de Fogar (REEF) está diminuíndo (do total de mulleres estranxeiras en alta, o servizo doméstico pasa de representar un 24,5% no ano 2003 a un 18% no ano 2004). Non obstante, posto que boa parte do emprego doméstico transcorre dentro da economía somerxida –e constitúe, xunto co traballo sexual, o nicho laboral por excelencia para a inmigración feminina irregular–, o feito de que a porcentaxe de mulleres estranxeiras afiliadas ao REEF diminúa pode non ser un indicador fiable de procesos de mobilidade cara a outros sectores laborais.

A mobilidade socio-profesional cara a outros sectores depende dun gran número de factores, entre os cales cabe destacar o nivel educativo da muller inmigrante, o seu proxecto migratorio, a súa situación xurídica como estranxeira, o tempo de asentamento na sociedade receptora, o papel das redes familiares, o coñecemento do idioma e a súa posición na estrutura familiar (Escrivá, 2004). No caso da sociedade española, aparecen poucas vías de emprego alternativas e estas concéntranse nos servizos pouco cualificados: a hostalaría e o comercio en primeiro termo. Para o caso do sector da hostalaría, as tarefas que as mulleres inmigrantes desempeñan están relacionadas coas actividades de limpeza e de cociña (“na trastenda”) e son menos as que traballan de camareiras, a diferenza do que ocorre cando se trata de traballadoras autóctonas.

A pesar de que na hostalaría non existen as connotacións de arbitrariedade e servidume que se atribúen ao servizo doméstico, na práctica, segundo o Colectivo loé (1999, 2001a, 2001b), tamén predominan as condicións de traballo precarias e os abusos patronais, así como a reprodución dos roles femininos tradicionais. Aínda así, polo feito de realizarse nun espazo público, os dereitos das mulleres traballadoras son máis facilmente defendibles. Traballar como dependenta nun comercio é outra opción cada vez máis accesible para a muller inmigrante (a teor da escaseza de forza de traballo autóctona disposta a empregarse no sector), sobre todo para a muller latinoamericana, que ten ao seu favor un bo dominio do código lingüístico.

A escaseza de “outras” oportunidades laborais para as mulleres inmigrantes é un determinante de que moitas delas, sobre todo entre as que se propoñen o asentamento definitivo na sociedade receptora, manifesten a autoocupación como proxecto de mobilidade laboral a medio prazo, unha vez que reúnan os suficientes ingresos para estableceren o seu propio negocio (Solé e Parella, 2005a). É cada vez máis habitual que as mulleres inmigrantes pensen en establecer o seu propio negocio (salóns de peiteado, cafeterías, locutorios, etc.), sobre todo entre as que contan con maior nivel educativo, como estratexia para poder abandonar o servizo doméstico unha vez que conseguiron reunir unha suficiente cantidade de aforros. Polo momento, só o 8,8% do total de estranxeiras afiliadas a 14 de xaneiro de 2004 o está no Réxime Especial de Traballadores Autónomos (fronte ao 11,4% dos homes); aínda que é previsible que esta porcentaxe aumente nos próximos anos, a teor das barreiras que existen á mobilidade laboral da muller inmigrante cara a sectores máis cualificados. Os escasos estudos que se teñen realizado sobre a muller inmigrante emprendedora constatan que a vía empresarial pode erixirse como alternativa de mobilidade social e de saída dos sectores laborais clásicos reservados ás mulleres inmigrantes, como a limpeza, o coidado de nenos e anciáns, a hostalaría ou a prostitución, sen esquecer que outro dos condicionantes que recolle o estudo é que o feito de establecerse por conta propia lles serve a moitas mulleres para xestionar mellor o seu tempo de traballo, de modo que unha maior flexibilidade na súa actividade laboral lles permite atender mellor as súas cargas familiares (Colectivo loé, 2001a; Oso e Ribas, 2004). As traballadoras inmigrantes por conta propia sérvense sobre todo das redes informais de amigos ou familiares á hora de estableceren os seus negocios (Colectivo loé, 2001b).

O sector de actividades industriais de limpeza é outra das ocupacións a que tamén acceden as mulleres inmigrantes que queren abandonar o servizo doméstico, aínda que se estima que, por agora, só supoñen arredor do 2% da forza de traballo feminina (Colectivo Ioé 2001a). A razón desta escasa presenza de mulleres inmigrantes estriba en que esta ocupación require estar xa en posesión dun permiso de traballo, por canto as políticas de continxentes permiten a regulación de empregadas de fogar, pero non a de limpadoras. A pesar de que a súa principal vantaxe é a posibilidade de cotizar na Seguridade Social, a precariedade do sector (contratos de moi pouca duración) e uns salarios máis baixos que os que se adoita percibir como asistenta por horas, a miúdo non compensan se a traballadora inmigrante o que pretende é reunir os máximos beneficios económicos no mínimo tempo posible, para poder regresar canto antes ao seu país de orixe (Catarino e Oso, 2000).

Pero o patrón de mobilidade laboral máis común adoita darse dentro dos servizos vinculados á reprodución social, ao longo das súas distintas modalidades xerarquizadas. Neste sentido, aínda que moitas das mulleres inmigrantes se insiran, de entrada, no servizo doméstico, a posesión de formación, o tempo de permanencia, o estatuto xurídico e a situación familiar inflúen nas distintas traxectorias laborais. O primeiro paso é abandonar o servizo doméstico interno e pasar a ser empregadas externas ou asistentas por horas en canto conseguen reagrupar a familia. O nivel educativo das mulleres e o coñecemento do idioma condicionan o tipo de inserción laboral, no sentido de que moitas mulleres latinoamericanas con formación como enfermeiras ou mestras se empregan preferentemente no coidado das persoas e non tanto na realización das tarefas de limpeza e, co tempo, tamén as encontramos maiormente en residencias xeriátricas ou en empresas de servizos a domicilio, nas cales si poden cotizar ao Réxime Xeral da Seguridade Social –nos casos en que estas empresas non incorren en prácticas de economía somerxida– (Parella, 2003).

Por último, os resultados dunha enquisa realizada polo Colectivo Ioé (2001a) a mulleres de orixe inmigrante, tanto estranxeiras cotizantes á Seguridade Social como mulleres nacionalizadas e mulleres en situación irregular, poñen de manifesto que, a pesar de que a mobilidade laboral fóra do servizo doméstico é cada vez maior, o seu potencial de autorrecrutamento segue a ser incuestionable. Tal como mostran os autores no citado estudo, as empregadas domésticas que nunca traballaron noutro sector con anterioridade supoñen o 82%, fronte ao 52% no caso da hostalaría, o 25% entre as mulleres que traballan por conta propia e o 14% para o caso das que traballan en empresas de limpeza. Así mesmo, obsérvase que en todas as ocupacións teñen especial importancia as mulleres que traballaron previamente no servizo doméstico, o que mostra que esta actividade segue a ser a “porta de entrada” por excelencia ao mercado de traballo (Colectivo Ioé, 2001a: 735).

En principio, podemos concluír que non adoita haber mobilidade desde outros sectores ao servizo doméstico, aínda que Gualda e Ruiz (2004) mostran unha pauta distinta e sorprendente na provincia andaluza de Huelva: o salto desde a agricultura ao servizo doméstico. Desde finais dos noventa, co desenvolvemento da agricultura de carácter intensivo, véñse asistindo a un proceso de substitución de man de obra que se inicia primeiro co desprazamento dos temporeiros nacionais por parte dos traballadores magrebís, os cales, pola súa vez, están sendo substituídos na actualidade por mulleres procedentes de Europa do Leste. De acordo con Gualda e Ruiz (2004), os empresarios agrarios ven na muller inmigrante unha forza de traballo máis responsable, manexable e menos conflitiva que os novos e conflitivos homes solteiros marroquís. Non obstante, debido á estacionalidade e á dureza das condicións do traballo no campo, é cada vez máis habitual que estas mulleres de Europa do Leste busquen emprego noutros sectores, especialmente no servizo doméstico.

## 5. Quen se ocupa das nais transnacionais?

Certamente, tras a etiqueta “muller inmigrante” subxace unha gran variedade de proxectos migratorios, orixes e circunstancias. Aínda así, de acordo coas investigacións do Colectivo loé (1998), si podemos extraer unha serie de perfís máis ou menos representativos, que rompen claramente cos estereotipos máis recorrentes sobre a migración feminina e que a presentan como un colectivo homoxéneo, pasivo e supeditado ao proxecto migratorio dun suxeito home. Un dos perfís cada vez máis frecuentes, sobre todo entre mulleres latinoamericanas e filipinas, é o daquelas que inician elas mesmas o proxecto migratorio, deixando a familia no país de orixe e converténdose nas principais “sustentadoras económicas”, xa sexan nais con parella ou, sobre todo, mulleres soas con fillos ao seu cargo.

A razón principal do desprazamento destas nais é a necesidade de traballar e gañar diñeiro para cubrir as necesidades económicas familiares. O servizo doméstico, sobre todo na súa modalidade de “internas”, convértese na súa principal “porta de entrada” no mercado de traballo. O seu obxectivo é enviar diñeiro ao seu país de orixe para pagar débedas, aforrar para comprar, construír, terminar ou ampliar a súa casa, establecer un negocio propio ao seu regreso, custear os estudos dos fillos, etc. Constatase, pois, a chegada de migración feminina, autónoma e independente, resultado, principalmente, dunha estratexia familiar orientada á obtención de ingresos para o grupo familiar. Algunhas mulleres chegan a España coa intención de permanecer aquí durante un período finito de tempo, ata reunir a cantidade de diñeiro suficiente para lograr os seus obxectivos e regresar; pero outras establécense de forma máis ou menos definitiva, e a medio ou longo prazo exercen elas mesmas de reagrupantes do seu esposo e de todos ou dalgúns dos seus fillos (Oso, 1998 e Escrivá, 2000).

Para moitas das empregadas domésticas de orixe inmigrante que se desprazaron soas ás sociedades occidentais en busca de traballo remunerado, tomar a difícil decisión de separarse dos seus fillos e de converterse na principal fonte de ingresos para a familia responde a un único obxectivo: lograr un futuro mellor para eles. Tal opción lévase a cabo sabedoras de que o prezo que van pagar estas nais é a “perda” da posibilidade de ocuparse da crianza dos seus fillos e de lles proporcionar afecto e coitados desde a proximidade e o contacto diario e non desde a distancia (Parella, 2005). Para a traballadora inmigrante, ter que coidar de “outras” persoas na sociedade receptora e proporcionarlles benestar (coidado, compañía, satisfacer as súas necesidades máis básicas de hixiene, alimentación, etc.) é incompatible coa posibilidade de ocuparse directamente do coidado da propia familia, sobre todo cando a empregada traballa como interna e reside as 24 horas do día no fogar onde traballa, totalmente illada e, moitas veces, tendo que lle proporcionar ao empregador unha total dispoñibilidade de tempo<sup>11</sup>. Lonxe da súa familia, séntense profundamente soas e é moi habitual que padezan trastornos de saúde, estrés, ansiedade e depresión, resultado de tanta perda e tantos obstáculos legais, laborais e sociais.

Así o pon de manifesto este fragmento extraído dun grupo de discusión con nais “transnacionais” latinoamericanas no cal participei como investigadora (Solé e Parella, 2005b). Neste fragmento, Gloria, unha muller peruana, empregada doméstica, con máis de dez anos residindo en Barcelona e separada dos seus fillos –que seguen en Perú– intenta explicarlle os terribles custos da maternidade “a distancia” a outra participante do grupo, Daisy, muller de orixe colombiana, nai dunha nena de tres anos e que acaba de chegar a España. Estas foron as súas emotivas palabras:

11 Cando se trata de asistentas por horas, a organización do traballo remunerado confírelles ás empregadas maiores doses de autonomía e flexibilidade.

“Pero pensa que se ti estás moito tempo aquí, cando ti volvas, a túa filla vai estar máis afeitada a túa nai que a ti. Claro, a túa nai vaina ver como á súa mamá [...]. E ti serás a nai, pero a nai distanciada. Iso é o que doe, cando unha volve. Á túa filla vala perder”.

Non obstante, en raras ocasións se toman en conta os efectos que a migración ten para estas nais “a distancia” e para os fillos que permanecen no país de orixe, así como a súa conexión coas persoas receptoras dos servizos. A maior parte da literatura sobre a globalización fala de capital, mercados e fluxos de man de obra, pero presta escasa atención á relación entre as tendencias mundiais e as vidas individuais. Neste sentido, deberíámonos preguntar quen cuida os fillos das traballadoras domésticas e como o custo de manter o estilo de vida patriarcal das clases medias occidentais afecta non só a empregada doméstica, senón tamén a toda a súa familia.

Para as mulleres con cargas familiares que deciden emigrar soas, exercer o papel de principais garantes de ingresos para as súas familias (a través do envío de remesas aos seus países de orixe), a expensas de non se poderen ocupar directamente do coidado dos seus fillos, non é visto como unha liberación, senón como unha forma máis de explotación que, demasiado a miúdo, foi obviada desde o discurso feminista occidental (Anderson, 2000). En certa medida, tal como recoñece Jacqueline Andall (2000), a protección da familia por parte das mulleres autóctonas que se emanciparon, a falta doutras alternativas e da ausencia de corresponsabilidade masculina no traballo doméstico e familiar, pasa pola negación da vida familiar doutras mulleres: as mulleres inmigrantes.

É así como se establecen cadeas mundiais de afecto e asistencia con distintos vínculos e graos, sendo as mulleres máis pobres as que se ocupan dos fillos ou dos anciáns das familias máis acomodadas. Este fenómeno coñécese como “maternidade transnacional” ou “globalización da maternidade” e supón a proliferación de novas formas de levar a cabo o coidado e a educación dos fillos, que se distinguen claramente segundo a etnia e a clase das mulleres. Para estas mulleres, exercer o papel de principais garantes de ingresos para as súas familias (a través do envío de remesas aos seus países de orixe), á custa de non se poderen ocupar directamente do coidado dos seus fillos, non é visto como unha liberación, senón como unha forma máis de explotación que, a miúdo, ten sido obviada desde o discurso feminista occidental. En certa medida, tal como recoñece a propia Andall (2000), a protección da familia por parte das mulleres autóctonas que se emanciparon, a falta doutras alternativas e da corresponsabilidade masculina, pasa pola negación da vida familiar doutras mulleres: as mulleres inmigrantes. Lamentablemente, nin desde a propia lexislación nin desde as distintas institucións da sociedade receptora se toman en conta os dereitos familiares destas traballadoras inmigrantes que se empregan no servizo doméstico, nin o impacto nas familias que, mentres tanto, permanecen nos países de orixe.

## Conclusións

A modo de conclusión, as mulleres inmigrantes en España exemplifican moi ben os actuais procesos de feminización dos fluxos migratorios e poñen claramente de manifesto o aumento da demanda de traballadoras inmigrantes para levar a cabo as tarefas domésticas-familiares a escala internacional. A súa vulnerabilidade legal e a situación laboral que ocupan aquí, como man de obra barata para as tarefas vinculadas á reprodución social, amósannos os condicionantes estruturais a que se encontran expostas e que deben terse moi presentes á hora de valorar a súa integración na sociedade española.

É a imbricación entre xénero, clase social e etnicidade decisiva á hora de explicar a inserción laboral da muller inmigrante na sociedade receptora e o seu acceso desigual aos recursos e oportunidades, no contexto de relacións de poder asimétricas nas cales as mulleres se sitúan como suxeito explotado por partida múltiple. Dese modo, en canto mulleres, as traballadoras inmigrantes están suxeitas á lóxica do patriarcado tanto no seu país de orixe como na sociedade receptora. Como inmigrantes procedentes de países pobres –de clase traballadora–, non só se enfrontan ás barreiras xurídicas dunha política migratoria que discrimina de forma directa en canto á condición de estranxeiro non comunitario e indirecta en canto ao xénero, senón aos prexuízos e estereotipos dunha sociedade receptora que as sitúa en nichos laborais moi concretos; a saber, o servizo doméstico, a prostitución e aquelas actividades do sector servizos pouco cualificadas (limpeza, hostalaría, comercio, etc.), xustamente por iso feminizadas. Un cóctel explosivo que actúa de forma simultánea e non sucesiva, e que sitúa estas mulleres nunha posición de “vulnerabilidade social” en relación co resto de colectivos; a saber, nos estratos máis baixos da estrutura ocupacional, naquelas actividades remuneradas máis emblemáticas da discriminación por razón de xénero –xustamente por iso rexeitadas pola maioría de mulleres autóctonas– e cuxa demanda crece sen cesar.

É así como asistimos a un proceso de transferencia do traballo doméstico e familiar entre mulleres a escala internacional. Moitas mulleres autóctonas de clase media melloran a súa posición laboral a través de importar “coidados” (care) e de recorrer a “outras” mulleres procedentes de países onde contan con menores oportunidades. Así pois, a internacionalización do traballo reprodutivo xera un triplo sistema de subordinación da muller inmigrante, con base no xénero, na etnia e na clase social. A través do emprego de mulleres inmigrantes como traballadoras domésticas estrutúranse relacións antagónicas de clase e etnia entre as mulleres. Ao mesmo tempo, lexitímase as relacións patriarcais entre homes e mulleres tamén fóra do matrimonio. Os homes atenden as súas necesidades reprodutivas xa non só grazas ao traballo “gratuíto” das súas esposas, senón tamén mediante o recurso a un mercado que lles permite ás unidades familiares con poder adquisitivo “comprar” unha parte do traballo reprodutivo a mulleres dunha clase social inferior e dunha etnia distinta, que son explotadas.

Mentres non se encontre unha alternativa real á organización patriarcal da reprodución social e en ausencia dunha oferta de servizos á vida diaria dirixidos ao conxunto da cidadanía para o caso de España, debemos preguntarnos: quen se ocupa das tarefas que teñen que ver coa reprodución social –coidado de anciáns, de nenos, etc.– mentres as mulleres contan cunha vida profesional propia, traballan oito horas diarias ou máis fóra do fogar e carecen de tempo?; cantas “outras” mulleres deben traballar baixo as condicións máis precarias para poderen soste o noso sistema social e económico e facer fronte á denominada “crise do coidado” (*care crisis*)?; cal é o prezo que deben pagar estas “outras” mulleres por iso, máis alá das repercusións directas das relacións de explotación en que se insiren? (Parella, 2005)

Posto que o crecemento de emprego arredor do traballo doméstico e familiar é algo inexorable e o recrutamento de mulleres inmigrantes para desempeñalo é un proceso imparabile, debemos velar por mellorar as condicións de vida destas traballadoras, que, hoxe por hoxe, son as que moven unha parte importante das engrenaxes do noso benestar social e da nosa economía, en ausencia dun Estado do benestar máis desenvolvido. Non só existen relacións de explotación entre as multinacionais dos países ricos e os traballadores dos países pobres. A esfera do privado, do que ocorre dentro dos fogares, ofrécenos o duro panorama da explotación de mulleres inmigrantes desde a sombra e a máis absoluta invisibilidade. Non será que ante esta situación homes e mulleres preferimos pechar os ollos porque quizais non nos conveña abrilos demasiado?.

## Referencias bibliográficas

- Abad, L. 2003. «Economía en red y políticas migratorias. ¿Hacia un mercado global de trabajo?», en *Migraciones*, 14, pp. 305-345.
- Andall, J. 2000. *Gender, Migration and Domestic Service*. Aldershot: Ashgate.
- Anderson, B. 2000. *Doing the dirty work? The Global Politics of Domestic Labour*. Londres: Zed Books.
- Anguiano, M. E. 2001. «Inmigración laboral extracomunitaria en España: explorando perfiles y trayectorias laborales», *Migraciones*, 10, pp.111-134.
- Bettio, F.; Simonazzi, A., Solinas, G. e Villa, P. 2004. «The 'Care Drain' in the Mediterranean: Notes of the Italian Experience». Relatorio presentado na Conference of the International Working Party on Labour Market que baixo o lema "Segmentation, Intergenerational Issues, the Welfare State and the Labour Market" se desenvolveu en Brisbane (Australia).
- Borderías, C. 1991. «Las mujeres, autoras de sus trayectorias personales y familiares a través del servicio doméstico», *Historia y Fuente Oral* 6, pp. 105-121.
- Casal, M. e Mestre, R. 2002. «Migraciones femeninas», en De Lucas, J. e Torres, F. (eds.). *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?* Madrid: Talasa Ediciones.
- Catarino, Ch. e Oso, L. 2000. «La inmigración femenina en Madrid y Lisboa: hacia una etnización del servicio doméstico y de las empresas de limpieza», *Papers. Revista de Sociología* 60, pp. 183-207.
- CCOO-CERES. 2004. *Inserción laboral de la población inmigrada en Cataluña. Informe 2004*. Barcelona: CERES-CONC.
- Colectivo Ioé. 1998. *Mujeres inmigrantes en España. Proyectos migratorios y trayectorias de género*. Madrid: OFRIM.
- 1999. *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais.
- 2001a. *Mujer, inmigración y trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais.
- 2001b. «Mujeres extranjeras en el mercado de trabajo español», *Arxius de Ciències Socials* 5, pp. 41-68.
- Escrivá, M<sup>a</sup> A. 2000. «¿Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico de Barcelona», *Papers. Revista de Sociología*, 60, pp. 327-342.
- 2004. *Conquistando el espacio laboral extradoméstico. Peruanas en España* [en liña]. [IESA-CSIC Working Papers Series 05-04]. <<http://www.iesaa.csic.es/archivos/documentos-trabajo/2004/05-04.pdf>> [Consulta: 12 de febreiro de 2007].
- Gregorio, C. 1999. «Los movimientos migratorios del Sur al Norte como procesos de género», en De Villota, P. (ed.). *Globalización y Género*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gualda, E. e Ruiz, M. 2004. «Procesos de sustitución étnica e inserción sociolaboral de mujeres extranjeras en Huelva». Relatorio presentado no IV Congreso Español de la Inmigración en España. Xirona.
- Heyzer, N. e Wee, V. 1994. «Domestic Workers in Transient Overseas Employment: Who Benefits, Who Profits?», en N. Heyzer; G. Lycklama e N. Weerakoon (eds.). *The Trade in Domestic Workers*. Londres: Zed Books Ltd.
- Hochschild, A. R. 2001. «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional», en A. Giddens, e W. Hutton, (eds.). *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets.
- Hondagneu-Sotelo, P. 1994. *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Migration*. Berkeley e Os Ángeles: University of California Press.
- Martín, G. 2005. «Mujeres musulmanas: entre el mito y la realidad», en Checa y Olmos, F. (ed.). *Mujeres en el camino*. Barcelona: Icaria.
- Mestre, R. 2003. «Mujeres inmigrantes: cuidadoras por norma», en J. De Lucas, (coord.). *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*. Alcira (Valencia): Germania.
- 2005. «Trabajadoras de cuidado. Las mujeres de la Ley de Extranjería», en F. Checa y Olmos, (ed.). *Mujeres en el camino*. Barcelona: Icaria.
- Momsen, J. H. 1999. *Gender, Migration and Domestic Service*. Londres: Routledge.



- Morokvasic, M. 1993. «“In and Out” of the Labour Market: Immigrant and Minority Women in Europe». *New Community*, 19 (3), pp. 459-483.
- Oso, L. 1998. *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*. Madrid: IMU.
- 2005. «Las jefas de hogar en un contexto migratorio Modelos y rupturas», en Checa e Olmos, F. (ed.). *Mujeres en el camino*. Barcelona: Icaria.
- Oso, L. e Ribas, N. 2004. «Empresariado étnico y género: dominicanas y marroquíes en Madrid y Barcelona». Relatorio presentado no IV Congreso Español da Inmigración en España. Xirona.
- Parella, S. 2003. *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- 2005. «La “maternidad a distancia” de las empleadas domésticas latinoamericanas en España», en Giró, J. (ed.). *El género quebrantado*. Madrid: Catarata.
- Ramírez, E. 1997. «Mujeres latinoamericanas en Europa: la feminización de la pobreza», *Revista Venezolana de Estudio de la Mujer*, 4 (2).
- Ramírez, A. 1998. *Mujeres, género e Islam. Mujeres marroquíes en España*. Madrid: AECI.
- Ribas, N. 2004. *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- 2005. «Todo por la familia. La emigración de las mujeres desde el origen», en Checa y Olmos, F. (ed.). *Mujeres en el camino*. Barcelona: Icaria.
- Romero, M. 1988. “Day Work in the Suburbs: the Work Experience of Chicana Private Housekeepers”, en Stratham, A.; Miller, E. e Mauksch, H. (eds.). *The Worth of Women’s Work: A Qualitative Synthesis*. Albany: State University of New York Press.
- 2002. *Maid in the USA*. Nova York/Londres: Routledge.
- Salazar, R. 2001. *The Global Servants: Migrant Filipinas Domestic Workers in Rome and Los Angeles*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Solé. C. e Parella, S. 2005a. *Negocios étnicos. Los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Catalunya*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- 2005b «La “maternidad a distancia” de las empleadas domésticas de origen inmigrante en España. La vulneración del derecho a la familia en el contexto de la “internacionalización de la reproducción”». Relatorio presentado no Colloque International Mobilités au Féminin, organizado por LAMES, Laboratoire Mediterranéen de Sociologie (MMSH, Aix-en-Provence). Tanxer (Marrocos).
- Villa, P. 1990. *La estructuración de los mercados de trabajo*. Madrid: MTSS.



# CONTRIBUÍNTES

Bouzas Lorenzo, Ramón

Bustelo Ruesta, María

Diz Otero, Isabel

Elizondo Lopetegi, Arantxa

Lois González, Marta

Mahou Lago, Xosé

Martínez Hernández, Eva

Morales Díez de Ulzúrrun, Laura

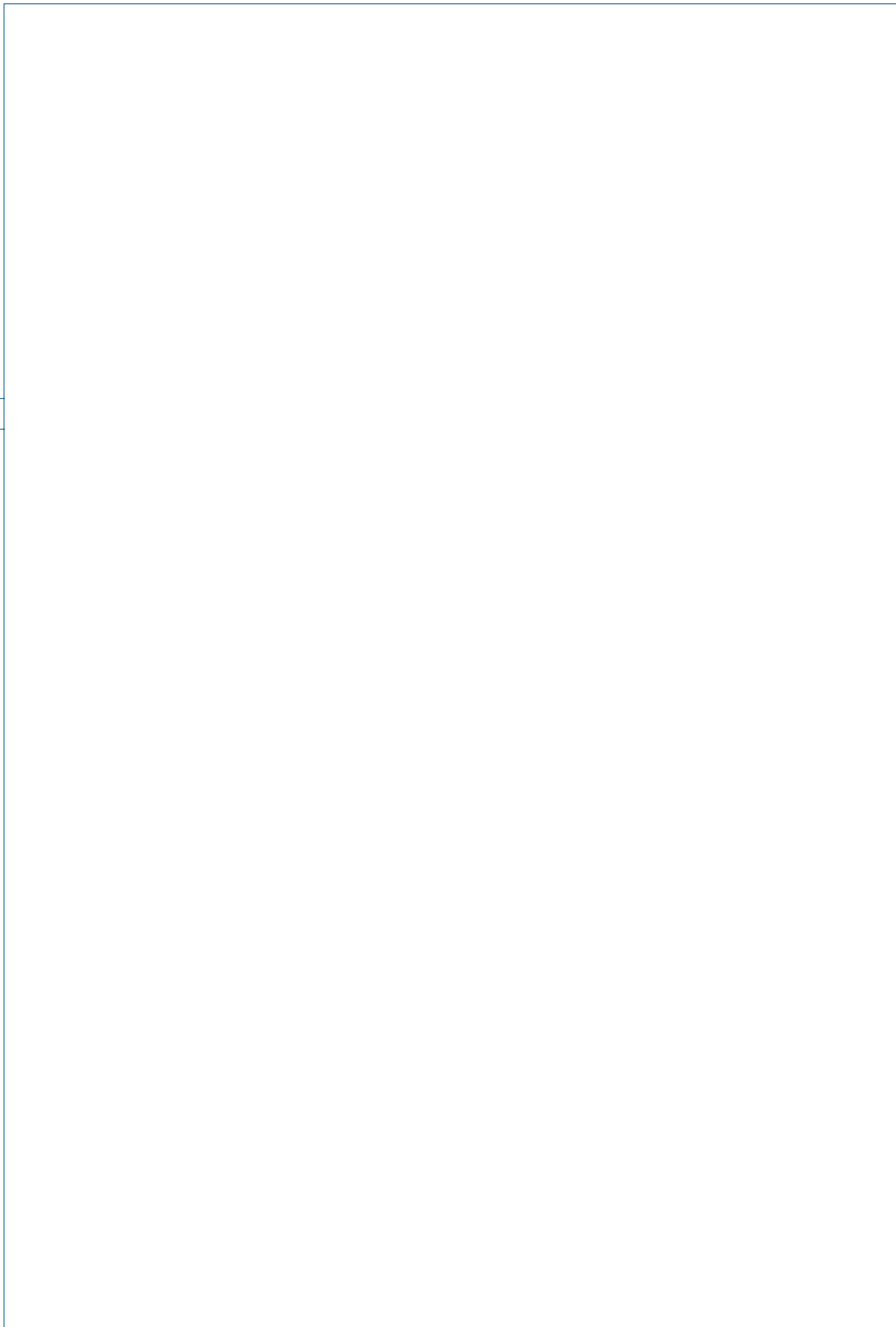
Parella Rubio, Sonia

Rodríguez Manzano, Irene

Ruiz-Jiménez, María Antonia

Souto Otero, Manuel

Valiente Fernández, Celia



**Bouzas Lorenzo, Ramón**

Doutor en Ciencias Políticas e da Administración e licenciado en Filosofía e Ciencias da Educación pola Universidade de Santiago de Compostela (España), na actualidade é profesor do departamento de Ciencias Políticas e da Administración da mesma universidade. As súas liñas de docencia e investigación centráronse no eido da análise das organizacións públicas: teoría da organización, xestión pública, recursos humanos, elites e políticas públicas.

**Bustelo Ruesta, María**

Doutora en Ciencias Políticas e Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid e cun Mestrado en avaliación de programas pola Universidade de Illinois, é profesora de ciencia política e da administración na Universidade Complutense de Madrid. A súa intensa dedicación académica e profesional á avaliación das políticas públicas, da que caben destacar os seus traballos nas áreas de formación de avaliadores/as, metaavaliación e desenvolvemento da cultura e a función da avaliación nos sistemas político-administrativos, conduciuna a dirixir desde 2002 o primeiro curso de posgrao realizado en España sobre avaliación de programas e políticas públicas (CSEGAE-UCM).

**Diz Otero, Isabel**

Doutora en Ciencias Políticas e da Administración pola Universidade de Santiago de Compostela e licenciada en Socioloxía pola Universidade Complutense de Madrid, é actualmente profesora do departamento de Ciencias Políticas e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela. Os seus principais estudos e publicacións centráronse nos temas de parlamento, clase política e xénero.

**Elizondo Lopetegi, Arantxa**

Doutora en Ciencias Políticas e licenciada en Socioloxía pola Universidade do País Vasco, é nesa mesma universidade profesora titular do Departamento de Ciencia Política e da Administración. A súa investigación versou sobre a participación política das mulleres e as políticas de igualdade entre mulleres e homes. Como integrante do Equipo de Estudos de Xénero do Departamento de Ciencias Políticas e da Administración, realizou numerosos estudos para diversas administracións públicas tanto a escala autonómica como municipal. Na actualidade codirixe un Mestrado sobre igualdade de mulleres e homes.

**Lois González, Marta**

Doutora en Ciencias Políticas e da Administración e profesora da Facultade de Ciencias Políticas e Sociais da Universidade de Santiago de Compostela. Coordinou varios estudos sobre o papel da muller na actividade política e actualmente dirixe o proxecto de investigación "Muller e Política", financiado polo Ministerio e o Instituto da Muller. Realiza a súa actividade investigadora en temas de teoría política contemporánea, identidades e xénero.

**Mahou Lago, Xosé**

Licenciado en Ciencias Políticas e da Administración pola Universidade de Santiago de Compostela e profesor da diplomatura en xestión pública da Universidade de Vigo. Os seus traballos de investigación xiran en torno á análise de políticas públicas e, en particular, ás iniciativas en materia social.

**Martínez Hernández, Eva**

Doutora en Ciencias Políticas e licenciada en Socioloxía pola UPV-EHU. Actualmente é profesora do departamento de Ciencia Política e da Administración da Universidade do País Vasco, onde codirixe o Mestrado de igualdade de mulleres e homes da UPV. Conta cunha extensa traxectoria profesional en temas de xénero dentro do ámbito autonómico e local.

**Morales Díez de Ulzúrrun, Laura**

Doutora en Ciencias Políticas pola Universidade Autónoma de Madrid e cun Mestrado en ciencias sociais polo Instituto Juan March (Madrid). Actualmente é profesora na Universidade de Murcia, e realiza investigación nas áreas de comportamento político, cultura política e movementos sociais. Polo seu rigor teórico, refinamento metodolóxico, riqueza empírica e carácter innovador, a Asociación Española de Ciencia Política premiou en 2004 a súa tese de doutoramento, *Instituciones, movilización y participación política: el asociacionismo político en los países occidentales*.

**Parella Rubio, Sonia**

Doutora en Socioloxía pola Universidade Autónoma de Barcelona (UAB) e profesora lectora no seu departamento de Socioloxía. É membro do GEDIME (Grup d'Estudis sobre Immigració i Minories Ètniques, UAB). Conta con numerosas investigacións publicadas sobre migracións e mercado de traballo desde unha perspectiva de xénero. Actualmente coordina un estudo, financiado polo Instituto da Muller sobre as mulleres inmigrantes con responsabilidades familiares e a detección de necesidades no ámbito de acción das políticas familiares e as políticas de saúde.

**Rodríguez Manzano, Irene**

Doutora en Ciencias Políticas e licenciada en Socioloxía pola Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía da Universidade Complutense de Madrid. Actualmente é profesora de relacións internacionais na Facultade de Ciencias Políticas e Sociais da Universidade de Santiago de Compostela. As súas áreas prioritarias de investigación son a teoría das relacións internacionais e, en particular, a teoría feminista; os estudos de xénero, América Latina; o ámbito dos dereitos humanos, en especial os dereitos das mulleres e das minorías, a globalización, os conflitos armados e os actores internacionais.

**Ruiz-Jiménez, María Antonia**

Catedrática interina no departamento de Socioloxía I (Cambio Social) da Facultade de Ciencias Políticas e Socioloxía da Universidade Complutense de Madrid. Doutora en ciencia política e da administración pola Universidade Autónoma de Madrid en 2002. A súa tese de doutoramento, *Mecanismos del cambio ideológico e introducción de políticas de género en partidos conservadores: el caso de AP-PP en España en perspectiva comparada*, foi galardoada co premio de teses de doutoramento da Asociación España de Ciencia Política e da Administración (AECPA) na súa convocatoria 2002-2003.

**Souto Otero, Manuel**

Licenciado en Ciencias Políticas e da Administración pola Universidade de Santiago de Compostela, na actualidade é titor en políticas educativas comparadas no departamento de Políticas Sociais e Traballo Social da Universidade de Oxford e consultor sénior da empresa ECOTEC (Reino Unido). Xestionou proxectos de investigación en diversas áreas de políticas sociais para diversos ministerios de educación, saúde e traballo europeos. Recentemente completou a actualización da avaliación intermedia do programa EQUAL en España.

É profesora titular no departamento de Ciencia Política e Socioloxía da Universidade Carlos III de Madrid. As súas investigacións versan sobre as políticas de igualdade e o movemento de mulleres en España, e están realizadas desde unha perspectiva comparada. É, xunto con Monica Threlfall e Christine Cousins, coautora de *Gendering Spanish Democracy* (Londres: Routledge, 2005). Publicou artigos en *Gender & Society*, *European Journal of Political Research* e *South European Society & Politics*. A súa monografía, *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la mujer (1983-2003)*, será publicada proximamente pola Universidade de Valencia.











