

EL CAMINO HACIA LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO, EL EMPODERAMIENTO Y LA CORRESPONSABILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

The road to gender mainstreaming, empowerment and responsibility in gender equality policy

Patricia Fernández de Castro*

RESUMEN: Existen tres líneas estratégicas de actuación en el diseño y planificación de estas políticas por parte de la Administración General del Estado en España y la Comisión Europea, que son la transversalidad de género en las políticas públicas, la exigencia de tomar medidas que conduzcan al empoderamiento femenino y la corresponsabilidad como evolución del principio de conciliación. En este trabajo se ha tratado de conceptualizar detalladamente cada una de ellas para, en un segundo momento, describir cuál ha sido su evolución y desarrollo en la planificación política de los ejecutivos, como institución encargada de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y que representa, por tanto, un papel básico dentro de las políticas públicas de igualdad como actor clave en la elaboración, planificación y ejecución de las políticas de igualdad.

ABSTRACT: *There are three strategic lines of action in the design and planning of these policies by the Central Government in Spain and the European Commission, which are gender mainstreaming in public policies, the need for action leading to female empowerment and responsibility as an evolution of the principle of reconciliation. In this paper, we have tried to conceptualize in detail each of them to, in a second time, describe what has been its evolution and development in policy planning of the executives, as an institution responsible for promoting equal opportunities between women and men, and it represents therefore, a basic role in public policy of equality as a key player in the development, planning and implementation of equality policies.*

PALABRAS CLAVE: Transversalidad de género, empoderamiento, corresponsabilidad, conciliación, igualdad real, políticas públicas.

KEY WORDS: *Gender mainstreaming, empowerment, responsibility, reconciliation, genuine equality, public policy.*

Fecha de recepción: 30-11-2011

Fecha de aceptación: 7-05-2012

1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, PUNTO DE PARTIDA Y DESTINO

Desde una perspectiva constitucional, hablar del principio de igualdad comporta hacer referencia a las dos vertientes de dicho principio. De una parte, nos referimos a la igualdad formal, incluida en el artículo 14 de nuestro texto constitucional. Es el principio de igualdad ante la ley, que se sustenta sobre el principio de prohibición de discriminación. Por tanto, se introduce un mandato al legislador

* Profesora asociada del Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha (Patricia.Fernandez@uclm.es).

por el que las normas deben establecer el mismo trato a todos y se prohíbe cualquier tipo de discriminación. La otra dimensión del principio de igualdad es la **igualdad material** o igualdad en la aplicación de la ley, recogida en el artículo 9.2 de la Constitución, y según la cual se dirige un mandato a todos los poderes públicos para que intervengan activamente en la consecución de una igualdad real, esta vez no sólo entre los ciudadanos considerados individualmente sino dirigido a los diferentes colectivos.

Explicadas someramente ambas vertientes del principio de igualdad, es imprescindible señalar que la igualdad formal no implica la consecución de la igualdad real. La fórmula básica para corregir las desigualdades de hecho es la igualdad material o sustancial, cuyo objetivo final es la consecución de una **igualdad real**. Esta afirmación supone tratar de forma igual a los iguales y desigualmente a aquellos desiguales para que todos los individuos tengan la posibilidad de participar en la vida social en condiciones de igualdad. Mientras que la igualdad formal es una igualdad en el punto de partida, la igualdad material hace referencia a la idea de conseguir ese objetivo en el punto de llegada a través de las medidas y acciones oportunas para conseguir una igualdad real. Y es en este punto donde radica la importancia del artículo 9.2. CE, que compromete a la acción de los poderes públicos a conseguir la igualdad sustancial de las personas con independencia de su situación social¹.

Surge así el concepto de **igualdad de oportunidades**, principio que tiene por objeto eliminar las desigualdades y las discriminaciones hacia un colectivo, de manera que tengan las mismas oportunidades y posibilidades de acceso y desarrollo en todos los ámbitos posibles. La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres expresa el derecho de todas las personas a participar de igual forma en la sociedad, convirtiendo así en ineludible la promoción en la aplicación de medidas que conduzcan a eliminar las desigualdades históricas entre mujeres y hombres, y ello con la finalidad última de que quede superada la desigualdad de género a través de la eliminación de las diversas formas de discriminación existente.

La afirmación anterior establece la necesidad de aclarar de qué estamos hablando cuando aludimos al término **género**. A diferencia del concepto de sexo, el género es una construcción social referida a los estereotipos, roles sociales, comportamientos, actitudes, características que una sociedad atribuye a mujeres y a hombres. Mientras que el sexo diferencia a los hombres y a las mujeres desde una perspectiva biológica, el género hace referencia a la construcción que la sociedad realiza sobre los hombres y las mujeres y que

¹ Véanse STC 39/1986 y STC 216/1991.

depende directamente de la cultura de la sociedad en la que se está generando. Si las diferencias de género socialmente construidas acarrearán desigualdades y discriminaciones hacia uno de los dos sexos –y la demostración más clara de este hecho es la construcción que se ha hecho del género en la sociedad patriarcal de la que, hoy por hoy, todavía formamos parte-, la eliminación de las desigualdades de género ha de pasar por un proceso de cambio estructural. Esta transformación, por otra parte, será lenta y costosa dada la dificultad y el esfuerzo que conlleva la modificación de estructuras sociales, y en definitiva, la alteración en las formas de pensar, vivir, actuar, de relacionarse de hombres y mujeres durante siglos.²

Por eso, el principio de igualdad real del artículo 9.2 de la Constitución se dispone como elemento fundamental para la modificación de aquellas estructuras sociales configuradas sobre la base de desigualdades de género. Es decir, retomando la mención al mandato dirigido a los poderes públicos para promover la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres, las políticas públicas y la actuación de aquéllos es clave para conseguir este objetivo, esto es, la igualdad real.

De esta forma, las *políticas públicas de igualdad de género* están dirigidas a planificar y realizar acciones más allá del mero reconocimiento y tutela de la igualdad de género en las leyes. Las políticas públicas de igualdad de género son definidas por M. Bustelo **como el “conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (...) y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad”**.³ Las instituciones públicas, por tanto, tienen el deber de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para alcanzar la igualdad efectiva entre ellos, removiendo los obstáculos que impidan conseguir esa igualdad, planificando y realizando acciones más allá del mero reconocimiento y tutela de la igualdad de género en las leyes.

Entre las instituciones públicas encargadas de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el *poder ejecutivo* representa un papel fundamental dentro de las políticas públicas de igualdad como actor clave en la elaboración, planificación y ejecución de las políticas de igualdad. Así, en España, tal y como

² El concepto de género se define notablemente en el ensayo de la estadounidense Gayle Rubin, *The Traffic in Women: notes of the “Political Economy” of sex*, publicado en Reiter, Rayana (comp.), *Toward Anthropology of Women*, Monthly Review Press, Nueva York, 1975.

³ Bustelo Ruesta, María. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2004, p. 17

está reflejado en el artículo 149.1.1º del texto constitucional, la **Administración General del Estado** tiene competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de toda la ciudadanía española en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por otra parte, ya se ha manifestado la importancia del mandato contenido en el art. 9.2. CE y que, evidentemente, también está dirigido al poder ejecutivo, convirtiéndose así en un actor imprescindible en el impulso de medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones contra la mujer. Siendo así, la planificación de estas medidas se ha concretado, fundamentalmente, en los Planes de Igualdad de Oportunidades que han aprobado tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas o las entidades locales.

Asimismo, a nivel comunitario, es la **Comisión Europea**, como principal órgano ejecutivo de la Unión Europea, la institución encargada de presentar los planes de igualdad que servirán como referente a las políticas públicas españolas y a los demás Estados Miembros. Por eso, la Comisión ha impulsado las políticas y acciones sobre igualdad de oportunidades a través de diversos instrumentos de planificación de las mismas.

Un análisis detallado de los diversos documentos de planificación que los ejecutivos nacional y comunitario han ido elaborando a lo largo de estos últimos veinte años nos pone sobre la pista de las líneas estratégicas que, a mi juicio, sirven de referencia en la planificación política en materia de igualdad de género. Me refiero al principio de **transversalidad de género**, el **empoderamiento** de las mujeres y el principio de **corresponsabilidad**, principios cuya evolución como instrumentos clave en la promoción de las políticas públicas de igualdad de género será analizada en las siguientes líneas.

2. LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO

2.1. Orígenes del concepto.

El concepto de mainstreaming de género, traducido al castellano como **transversalidad de género**, está ligado en sus orígenes al campo de la cooperación para el desarrollo. Así, con el objetivo de integrar a las mujeres al desarrollo desde una perspectiva exclusiva de su inserción en el sistema económico, surge en los años setenta el enfoque denominado **Women in development (WID)** o **Mujeres en Desarrollo (MED)**, que, sin embargo, no establecía la necesidad de modificar las estructuras sociales e institucionales existentes en la organización social y busca equiparar los derechos de la mujer a los del hombre, dentro del contexto del desarrollo económico. Posteriormente, y sobre todo tras la Conferencia Mundial

de la Mujer de Nairobi de 1985, surgió la estrategia Género en el Desarrollo (GED) o *Gender and development (GAD)*, con la que se persigue el desarrollo de las mujeres y los hombres tomando en consideración las relaciones entre ambos sexo y dejando de considerar los problemas de las mujeres como una cuestión aislada para pasar a ser una cuestión de género. Según este enfoque, los problemas y las desigualdades de las mujeres se relacionan con las estructuras sociales existentes en las sociedades. Aunque sin hacer todavía referencia al concepto de mainstreaming de género, lo cierto es que la introducción del concepto de género es clave para el desarrollo posterior de las políticas de igualdad en este ámbito.

Es en la década de los noventa cuando aparece el concepto de transversalidad de género en las políticas públicas. De esta forma, el principio es asumido por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrado en Beijing en 1995. En este contexto, se reconoce la existencia de sistemas de género que conducen a situaciones de desigualdad y discriminación de la mujer y a través de los cuales se han ido creando roles y estereotipos de género configurados como construcciones sociales a lo largo de la historia de las sociedades. Consecuencia de esta situación, la Plataforma aboga por la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas como instrumento para erradicar la discriminación por razón de género, reconociendo que ningún campo es neutral al género y que es necesario analizar las causas y actuar ya no sólo con políticas específicas, sino tomando en consideración el género en cualquier política pública.

En el contexto europeo, si ya entre los años 1991 y 1995 se tiene en cuenta en el Tercer Programa de Acción Comunitario sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Comisión Europea, la transversalidad de género toma un impulso definitivo en el año 1996, cuando en la Comunicación de la Comisión de 21 de febrero de ese año se establece este principio como enfoque esencial de las políticas, señalando que, de cara a la consecución de la integración **de la igualdad entre los sexos, "de lo que se trata es de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas a favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres"**⁴. Desde entonces, la transversalidad de género entra a formar parte de todas las políticas de igualdad de género como estrategia clave para conseguir la igualdad real y efectiva entre

⁴ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas de 21 de febrero de 1996: *Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias*. Bruselas (COM (96) 67 final), p.2

mujeres y hombres así como la igualdad de oportunidades en este ámbito.

2.2. Definición de transversalidad referida al género.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas ofrece una definición del concepto de incorporación de la perspectiva de género: **“La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”**⁵.

En la misma línea que la anterior, la definición que más se utiliza actualmente es la del Grupo de Expertos del Consejo de **Europa**: **“El mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.”**⁶

Del análisis de ambas definiciones podemos extraer varias características comunes que nos ayudan a acercarnos a una primera conceptualización del mainstreaming de género:

a. Se trata de un proceso, y como tal, consiste en llevar a cabo una serie de actividades organizadas (de estudio, elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación) con un fin determinado.

b. La finalidad del proceso se halla en conseguir la igualdad de género utilizando la estrategia de mainstreaming de género. - Debe estar presente en cualquier acción y a cualquier nivel en las políticas públicas, persiguiendo un cambio en el modo de elaboración de las

⁵ Informe del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas correspondiente al año 1997. A/52/3, 18 de septiembre de 1997, p.28

⁶ Consejo de Europa. *Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*. Estrasburgo.1998.

políticas en general y en todos los ámbitos que tenga en cuenta la perspectiva de género.

c. El proceso considera o incluye a hombres y mujeres. El cambio debe producirse sobre la sociedad en general y está enfocado a la modificación de las estructuras sociales existentes, por lo que se considera necesaria la participación de todos los agentes implicados en la elaboración de las políticas.

Retomando la idea de las dos vertientes del principio de igualdad, si entendemos la transversalidad como el instrumento a partir del cual se pretende integrar a las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada con el objetivo último de conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres, podemos darnos cuenta que es clave pensar en la transversalidad como estrategia de la igualdad, como vehículo para construir un marco político y jurídico enfocado desde la perspectiva de género y en cumplimiento de un principio de igualdad sustentado sobre sus enfoques formal y material que tenga por finalidad corregir las desigualdades de género.

2.3. La transversalidad en las políticas de igualdad europeas.

La Unión Europea comienza a incluir el principio de transversalidad en sus documentos de planificación política a partir del *IV Programa para la Igualdad de Oportunidades (1996-2000)*. Si hasta ese momento las políticas dirigidas a la igualdad de género se circunscriben a la elaboración de medidas específicas, a partir de este documento se produce un salto cualitativo importante al integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Es decir, comenzó a producirse en ese momento lo que la Comisión definió más tarde como *intervención activa* -perspectiva de género en todas las políticas- y *reactiva* -aplicando medidas concretas dirigidas a la igualdad de género-.

Esta estrategia conlleva la exigencia de utilizar instrumentos de análisis, estudio y evaluación sistemáticos del conjunto de políticas. Al ser ésta una labor compleja iba a precisar la implicación de numerosos actores que debían formarse y sensibilizarse previamente en cuestiones de género para poder realizar eficazmente sus tareas en este ámbito. Es decir, estos nuevos instrumentos a aplicar requieren, como digo, la evaluación del impacto de género de las distintas medidas y decisiones tanto políticas como legislativas, para lo cual es necesario realizar estudios en función del género a través de diferentes indicadores de evaluación -como el criterio de participación, normas y valores, recursos, derechos, etc.- que los expertos en la materia debían ir determinando previamente como válidos. De ahí que la sensibilización y concienciación de todos estos

nuevos actores implicados fuera la primera tarea básica para integrar la perspectiva de género en el conjunto de políticas.

Así, los primeros años de aplicación del principio de transversalidad presentaron numerosas dificultades de cara a su aplicación, inconvenientes relacionados sobre todo con problemas de coordinación, de falta de formación así como de solapamiento de acciones. Por este motivo, y con la finalidad de solucionar los problemas que se habían presentado en esos primeros años, la ***Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005)*** pretendió como uno de sus objetivos prioritarios conseguir una mayor coherencia global en el conjunto de políticas de igualdad.

Los mecanismos fundamentales que puso en marcha la Comisión para la integración de la perspectiva de género durante este período pueden desglosarse en dos categorías: aquellos relacionados con la cooperación y coordinación de organismos e instituciones – por ejemplo, se crea un Grupo interservicios para la igualdad, se planifica la cooperación con las autoridades de los Estados miembros encargadas de la transversalidad, cooperación con ONGs y diferentes actores protagonistas en la esfera económica- y mecanismos relacionados con la formación, información y sensibilización sobre la igualdad de género y sobre la forma de implementar el principio de transversalidad en las políticas y legislación a través del estudio, análisis y evaluación desde la perspectiva de género.

La última fase de planificación política comunitaria respecto al principio de transversalidad viene de la mano del ***Plan de Trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres (2006-2010)***. Además de continuar con el enfoque dual de anteriores programas, se produce un cambio importante en la forma de aplicar el principio de transversalidad, dado que, en primer lugar, se plantea que la mayor efectividad de las medidas pasa por dirigir la principal responsabilidad en el cumplimiento de estos objetivos a los Estados miembros, y ya no tanto en dirección a las instituciones comunitarias. Por otra parte, mientras que en los primeros años en lo que se incide, sobre todo, es en la formación e información sobre cómo integrar la perspectiva de género en todas las políticas (concienciar, informar sobre cómo evaluar desde la perspectiva de género, formar en el estudio de las políticas en función del género, formar a autoridades e instituciones y organizaciones en la aplicación del principio), en esta segunda fase la Comisión parece considerar que se ha superado el periodo de formación y se plantea objetivos encaminados directamente a la aplicación del principio de transversalidad, estableciendo para ello medidas más concretas de cara a la aplicación efectiva del principio de transversalidad.

En este periodo de aplicación del programa, la Comisión europea ha insistido principalmente en la integración de la perspectiva de género en políticas de empleo, siendo una de las áreas que más medidas y acciones está desarrollando en las políticas de igualdad actuales, pero sobre todo, destaca la necesidad de integrar la perspectiva de género en los aspectos cualitativos de las políticas de empleo, ya que los estudios realizados demuestran un avance en materia de empleo, aunque sobre todo desde su vertiente cuantitativa (por ejemplo en cuanto al acceso de las mujeres al mercado de trabajo) y no tanto desde una perspectiva cualitativa, en cuanto a la calidad de los trabajos llevados a cabo por mujeres y hombres. Tal es el caso de las diferencias de remuneración, segregación sectorial y ocupacional o puestos de dirección ocupados por mujeres.

Por otro lado, el Plan de Trabajo incorpora nuevos mecanismos de intervención para la implementación del principio de transversalidad de género, dando importancia a estrategias de participación social como la concienciación ciudadana. Además, otorga mayor peso a instrumentos relacionados con el estudio y la investigación en diferentes ámbitos que puedan hacer visibles desigualdades entre mujeres y hombres que hasta el momento no hayan sido oportunamente observadas o evaluadas. De esta forma, y a modo de ejemplo, en este documento toma un nuevo impulso el interés por la elaboración de guías de igualdad y guías de buenas prácticas.

No obstante, y aun poniendo en valor las estrategias del citado Plan, desde mi punto de vista se echa en falta en el documento una mayor precisión respecto a las medidas dirigidas a incluir la transversalidad en la programación, evaluación y ejecución de los presupuestos, objetivo que va a ir adquiriendo un mayor protagonismo en los últimos tiempos.

2.4. La transversalidad en las políticas de igualdad en España.

La inclusión del principio de transversalidad en las políticas públicas en España manifiesta una continuidad respecto a los documentos de planificación comunitarios. Es a partir del **III Plan de Igualdad de Oportunidades** entre mujeres y hombres, vigente durante el periodo 1997-2000 cuando, al igual que ocurría en el contexto de la UE, se produce un salto cualitativo en las políticas de igualdad al incorporar a las mismas, además de las medidas específicas, el principio de transversalidad en todas las políticas. Sin embargo, en estos primeros años, la inserción del principio de transversalidad no deja de ser un mero principio programático que carecía de medidas concretas que pudieran visibilizar y materializar de algún modo los objetivos perseguidos.

El *IV Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-2006)* reproduce prácticamente en su totalidad los objetivos y estrategias programadas por la Comisión europea en la Estrategia marco, que estaba entonces en funcionamiento, para la incorporación del principio de transversalidad en todas las políticas. Desarrolla el establecimiento de los primeros **mecanismos** para la aplicación del principio, que como digo, tienen una correspondencia casi absoluta respecto a los planteados por la Unión Europea, es decir, mecanismos de formación y sensibilización, evaluación y coordinación entre instituciones, que se refleja en actuaciones como la creación de unidades de género en todos los departamentos ministeriales, introducción de la perspectiva en la elaboración de los presupuestos generales del Estado, estudio y evaluación de políticas y legislación, formación, asesoramiento, etc.

La consolidación definitiva del principio de transversalidad en las políticas públicas en España se produce a partir de la aprobación de la **Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres** (LOIEMH) en marzo de 2007 y el desarrollo posterior del **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011**, que integran el principio de transversalidad de género como aplicable a todas las políticas públicas, dirigido a todos los poderes públicos y a todos los agentes y actores involucrados.

De esta forma, la LOIEMH establece el principio de transversalidad como criterio de actuación general de todos los poderes públicos en la planificación y desarrollo presupuestario de todas las políticas, instando a la elaboración de informes de impacto de género en las disposiciones normativas y en aquellos planes especialmente relevantes y elaborando estadísticas y estudios para la integración desde la perspectiva de género a partir de la inclusión de la variable sexo, la creación de nuevos indicadores sensibles al género y la revisión y adecuación de estadísticas.

Por su parte, el Plan Estratégico, en desarrollo de lo establecido en la LOIEMH, recoge las medidas y mecanismos necesarios para la integración del principio de transversalidad, y aunque se inspira claramente en el Plan de Trabajo comunitario, el Plan Estratégico es más extenso que el comunitario, estableciendo un mayor número de medidas, organizando de otra forma algunas áreas de actuación y haciendo mención expresa a varias políticas sectoriales.

Con la creación de estos dos instrumentos se produce un cambio sustancial respecto al modelo de tutela antidiscriminatoria a favor de las mujeres, incorporando al mismo **el modelo de promoción de la igualdad efectiva**, que conlleva el desarrollo de políticas activas de igualdad a favor de las mujeres. Este modelo afecta al ordenamiento jurídico y a cualquier otro aspecto de la realidad social,

y el principio de transversalidad es fundamental para la consecución de los fines del mismo, exigencia imprescindible para la modificación de las estructuras sociales existentes.

3. EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

3.1. Orígenes y evolución del concepto de empoderamiento.

Podemos decir que el origen del concepto de empoderamiento está en los años sesenta. En concreto, encontramos referencias al término en el movimiento afroamericano así como en las teorías de Paulo Freire. Así, el enfoque de la educación popular, que surgió de las teorías pedagógicas de Freire, hacía alusión al empoderamiento desde la perspectiva de la pobreza, como proceso transformador de las estructuras sociales a partir de la concientización y la participación social, intelectual y política de las personas pobres⁷.

Desde la perspectiva del empoderamiento, el cambio necesario en las sociedades para modificar las estructuras que conducen a determinados grupos a la discriminación y a la exclusión pasa por la participación de las personas del grupo en el proceso de cambio, conformándose como principales ejes y motores de ese proceso para fortalecer la capacidad de controlar su propia vida y pasar a ser garante, sujeto pasivo y activo, e impulsor al mismo tiempo, de los derechos humanos y la justicia social. De esta forma, el empoderamiento surge y se construye como un proceso a través del cual, diferentes grupos sociales toman conciencia de su situación de vulnerabilidad y cambian su forma de actuar, percibir, participar en la sociedad para cambiar las estructuras sociales de la misma, por lo que nace y se desarrolla en el marco del desarrollo económico y social.

En referencia específica a las mujeres, el empoderamiento comenzó a ser tomado en consideración a partir de los movimientos sociales feministas producidos a partir de los años setenta fundamentalmente en Estados Unidos, aunque también en Europa. Tiene lugar en este periodo el Movimiento de Liberación de la Mujer, que surge como forma de manifestar el descontento con el papel que jugaban las mujeres en el sistema sociopolítico de aquél periodo y en la estructura de la sociedad patriarcal.

A partir de obras como *Política Sexual* de Kate Millet o la *Dialéctica de la sexualidad* de Sulamit Firestone en 1970, comienza a utilizarse de forma reivindicativa el concepto de empoderamiento de las mujeres, exigiendo un cambio en los modelos sociales del momento, que invisibilizaban a las mujeres impidiendo su

⁷ Freire, Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI, 1995.

participación y presencia en la vida social y política así como en el ámbito público y privado. El concepto de empoderamiento también comienza a ser utilizado en la producción científica universitaria, incluido dentro de los estudios de género, enfocados al análisis de los roles y estereotipos sociales desde la perspectiva del género, es decir, definidos aquéllos socialmente⁸.

No obstante, es en la década de los ochenta el concepto de empoderamiento toma un impulso definitivo, y tiene su mayor desarrollo teórico en relación a las mujeres. En el marco del desarrollo internacional, empieza a hablarse del empoderamiento de las mujeres dentro del enfoque GED o Género en el Desarrollo al que se aludía en el apartado anterior a propósito de los orígenes del mainstreaming de género⁹. Este enfoque proponía una idea de desarrollo que reconozca la importancia de las desigualdades de género y también otras relaciones desiguales de poder relacionadas con las estructuras sociales existentes y que, por tanto, exige una redistribución del poder en todos los ámbitos y una mejora de su posición en las relaciones de género, tomándose en consideración para el cambio las relaciones entre mujeres y hombres. En definitiva, el GED busca el empoderamiento de las mujeres como estrategia del desarrollo.

En el contexto de las instituciones de desarrollo, el concepto de empoderamiento surge en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrado en Beijing en 1995¹⁰. La totalidad del texto en el que se recoge la Declaración de Beijing y por la que se aplica la Plataforma para la Acción de esta Cuarta conferencia Mundial, reúne en numerosos párrafos el concepto de empoderamiento y el compromiso de aplicarlo y desarrollarlo. Una vez más, por tanto, esta conferencia es escenario de un avance importante y significativo en cuanto a políticas de igualdad de género, momento en el que se toma conciencia de que el pleno desarrollo económico y social de nuestras sociedades futuras no puede producirse sin contar con la participación plena de las mujeres. Se hace alusión al principio de transversalidad de cara a configurar todas las políticas públicas desde la perspectiva de género además de hacer partícipes y conseguir el empoderamiento de las mujeres, abordándolo sobre todo desde las vertientes de los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva y la educación.

⁸ Valcárcel, Amelia. «La memoria colectiva y los retos del feminismo.» En *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*, de Amelia Valcárcel y Rosalía Romero, 19-54. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 2000.

⁹ Como se indica más arriba, el germen del mainstreaming comienza a aparecer a partir de las teorías desarrolladas dentro del enfoque GED de la década de los ochenta. Si bien, no es hasta los noventa cuando aparece dicho concepto.

¹⁰ Es también en la Plataforma de Acción de esta Cuarta conferencia Mundial cuando aparece el concepto de mainstreaming en las políticas públicas.

3.1. El empoderamiento de las mujeres: problemas para su definición.

La palabra empoderamiento proviene del término anglosajón *empowerment*, cuya definición no está exenta de debate, dado que, en función de dónde pretenda ponerse el énfasis de la definición, adquirirá uno u otro significado y connotaciones distintas de cara a su aplicación práctica. Las definiciones varían según las disciplinas que lo utilicen, pero también tienen matices diferentes entre las distintas instituciones de desarrollo e incluso dentro del movimiento feminista¹¹.

El empoderamiento se utiliza indistintamente para hacer referencia a intervenciones que tienen que ver con apoderar, capacitar, potenciar, participar, etc. a un determinado colectivo y a las personas que lo forman. El empoderamiento pues, puede entenderse desde perspectivas variadas, y puede alcanzar múltiples dimensiones (social, política, cultural, económica, colectiva, **individual...**) por lo que dependiendo de la vertiente utilizada para su construcción, adquirirá connotaciones distintas.

De igual forma, si nos centramos en el empoderamiento de las mujeres, tampoco en este campo existe consenso en la definición del concepto de empoderamiento. Son numerosas las definiciones de empoderamiento femenino, pudiendo alcanzar diferentes matices en función de dónde se coloque el acento de las mismas, aunque puede hacerse una caracterización del concepto de empoderamiento.

Por una parte, el concepto hace alusión a dos dimensiones, una individual y otra colectiva. Por otro, como quedaba definido en líneas anteriores, podemos considerar el empoderamiento como un *proceso*.

- Desde la *dimensión individual* se hace referencia a la capacidad para desarrollar poder sobre sí mismas y recuperar la dignidad humana de cada mujer así como la adquisición de habilidades que le hagan autónoma e independiente desde todos los ámbitos, alejándose de las situaciones de dominación y dependencia y creando relaciones entre hombres y mujeres desde la perspectiva del empoderamiento de las mujeres.

- La *dimensión colectiva* puede ser explicada desde varias vertientes. Por un lado, desde la necesidad de participar y acceder a las estructuras sociopolíticas así como a los recursos, ejerciendo una posición de poder e influenciando en aquéllas y éstas en igualdad de condiciones y junto con los hombres. Por otro lado, desde la

¹¹ León, Magdalena. «El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género.» *La Ventana*, nº 13, 2001. Pp 94-116

obligación de organizarse como colectivo y tomar conciencia de la importancia del mismo de cara a participar en las estructuras sociales, que supone la incorporación de las mujeres al poder, a la toma de decisiones y, en general, al ejercicio del liderazgo en todas las esferas de la acción colectiva. Y en último lugar, es necesario enfocar esta perspectiva colectiva del empoderamiento teniendo en cuenta la necesidad de utilizar el poder colectivo para producir cambios sociales y políticos desde su estructura.

Además de la importancia de las dos dimensiones, individual y colectiva, decíamos que la otra característica básica para definir el empoderamiento es la consideración del mismo como proceso. Se trata de un proceso dirigido a conseguir los cambios sociales que posibiliten el empoderamiento de las mujeres en todas las áreas sociales, políticas y económicas además de buscar los cambios personales necesarios para modificar los roles y estereotipos sociales que crean, mantienen y fomentan las desigualdades de género y otras relaciones desiguales de poder relacionadas con dichas estructuras sociales y existentes. Proceso en el que está implicada, por tanto, la sociedad en su conjunto.

3.2. El empoderamiento en las políticas públicas como condición para el cambio en las relaciones de poder.

Actualmente se han producido muchos cambios positivos en pos de la igualdad entre mujeres y hombres, pero lo cierto es que queda mucho camino por recorrer hasta llegar a la igualdad efectiva que las políticas públicas pretenden. A pesar de los avances que se han producido a partir de las medidas y actuaciones puestas en práctica para conseguir empoderar a las mujeres, la sociedad está todavía impregnada de estereotipos y roles de género que sitúan a la mujer en una posición de desventaja. Por otra parte, todavía no se ha podido evitar la circunstancia de que la participación en las estructuras de toma de decisiones por parte de las mujeres no se aproxima a los objetivos buscados.

Como vengo exponiendo, las relaciones de poder existentes en las sociedades actuales impiden, en muchos aspectos, que las mujeres puedan vivir plenamente tanto en la esfera personal como en **la pública. Por eso, "la igualdad en la adopción de decisiones políticas ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales"**¹², por lo que la participación de la mujer en la vida política y en la toma de decisiones es un objetivo básico en las políticas de igualdad.

¹² Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Naciones Unidas. Nueva York, 1996 (párrafos 181-195)

Desde que la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 estableciera que los Gobiernos y demás instituciones públicas y privadas habían de adoptar “medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones”¹³, se han puesto en marcha por parte de los poderes públicos acciones de capacitación, de concienciación y sensibilización, pero sobre todo instrumentos centrados en el empoderamiento de las mujeres en el ámbito de las instituciones y organizaciones públicas. Sin bien, estas medidas no han tenido una correspondencia en el sector privado, aunque es cierto que estamos asistiendo a un incremento en el acceso de las mujeres a la educación y formación superiores así como una incorporación cada vez mayor al mundo laboral, esta situación no se corresponde con el incremento en el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad y de decisión en el sector privado, conformando lo que ha dado en llamarse *techo de cristal*. De esta forma, la mujer sigue sufriendo discriminación a la hora de acceder a los puestos directivos. Esta situación deja patente la necesidad de una actuación integral en todos los sectores y la implicación de todos los actores de cara a tomar medidas y establecer soluciones que hagan avanzar en el proceso de empoderamiento de las mujeres para conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, tanto en el sector público como en el privado. Es decir, vemos como, de nuevo, este instrumento tiene la misma finalidad que la perseguida con la aplicación del principio de transversalidad, conseguir la modificación de estructuras sociales que permitan situar a las mujeres en igualdad de condiciones respecto a los hombres.

3.3. El empoderamiento en la planificación política en la Unión Europea.

Realmente, las medidas dirigidas a mejorar el empoderamiento de las mujeres presentes en la *Estrategia marco comunitaria* (2001-2005) se reducen a mecanismos de formación y concienciación, sobre todo en el ámbito de la toma de decisiones políticas, y también de forma aislada en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo así como la representación de la misma en la investigación científica -sector en el que estaba ampliamente infrarrepresentada-. No obstante, aunque las medidas fueron dirigidas principalmente a la toma de decisiones políticas, el ejecutivo europeo constata tras la finalización de este periodo la permanente infrarrepresentación de las mujeres como déficit democrático.

El Plan de Trabajo de la Comisión actualmente en funcionamiento da un salto cualitativo en este aspecto. Aproxima más

¹³ *Ibidem*, p. 88

sus objetivos al concepto de empoderamiento tal y como ha sido definido anteriormente. Por eso, introduce el concepto de **ciudadanía activa** para referirse a la necesidad de que las mujeres estén presentes en la política, yendo con ello más allá de la mera representación política de la mujer, único aspecto sobre el que se había tomado alguna medida antes.

Sobre la base de que la ciudadanía se vive de forma diferente por los hombres y por las mujeres como consecuencia de las actuales construcciones sociales de las identidades masculinas y femeninas, la ciudadanía activa implica el reconocimiento de la existencia de estructuras sociales discriminatorias, de las mujeres como sujetos de derechos no sólo civiles y políticos, sino también sociales y referidos a las dimensiones culturales, políticas, económicas, sexuales, educativas, sociales, etc. y la necesidad de visibilizar lo invisible, visibilizar la acción de la mujer en el ámbito privado y hacerlo público como forma de reconceptualizar la vida cotidiana.

Por ello, utilizando como mecanismo –entre otros– la transversalidad en diversos ámbitos como forma de visibilizar la participación de las mujeres y de fomentar su acceso a esos ámbitos, incluye diferentes medidas para conseguir la representación paritaria de las mujeres en esos ámbitos. De esta forma, la Comisión propone el control y fomento de la perspectiva de género en el desarrollo de programas relacionados con la educación y formación científica, la investigación y participación femenina en la misma y con el campo de la ciudadanía activa. Además, plantea la creación de una red de mujeres de la UE en los puestos de responsabilidad económica y política y continúa con el apoyo a actividades de sensibilización e intercambio de buenas prácticas y de investigación sobre la representación de las mujeres.

Por otra parte, también se percibe una cierta mejora en cuanto a los mecanismos diseñados para mejorar la representación de las mujeres en la toma de decisiones económicas, incluyendo, además de los mecanismos relacionados con el estudio de los datos que ya se preveían antes del Plan, algunos mecanismos de formación y concienciación.

No obstante, los resultados que están obteniendo las políticas públicas europeas son poco alentadores. En cuanto al mercado de trabajo, a pesar de que la diferencia entre las tasas de empleo de hombres y mujeres sigue reduciéndose, hay elementos referidos a la calidad del trabajo femenino que siguen siendo problemáticos, como la diferencia de remuneración entre mujeres y hombres, la segregación sectorial y ocupacional del mercado laboral o la escasa presencia de mujeres en puestos de responsabilidad. Por otra parte, son muchos más los hombres en puestos de responsabilidad en la

política y la economía, siendo menor la representación de las mujeres cuanto más alto es el nivel de responsabilidad. Además, los progresos en cuanto a la representación política de las mujeres son muy lentos y, aunque se ha incrementado la representación femenina respecto a unos años atrás, sigue estando lejos de haber una participación equilibrada de mujeres y hombres.

3.4. El empoderamiento en la planificación política en España.

En el ámbito interno, a comienzos de la década de los noventa el ejecutivo español realiza un diagnóstico sobre la posición de la mujer en la sociedad española¹⁴ manifestando las dificultades de la mujer para acceder a la oferta educativa, su escasa participación en el mercado laboral y también la fuerte segmentación profesional existente así como la bajísima representación de las mujeres en la toma de decisiones colectivas. La situación que se presenta, al igual que ocurría en el contexto de la UE, hace imprescindible que los objetivos de representación y participación de las mujeres en la programación política vayan perfilándose, con el paso del tiempo, como básicas en las políticas de igualdad en España.

Entre los cambios más significativos que se han producido en España tras la implementación y desarrollo de las distintas políticas públicas dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres están, por un lado, el de la incorporación de la mujer al mercado laboral y, además, el aumento de su nivel de formación así como el acceso a la misma. Sin embargo, esta situación no tiene una correspondencia respecto a la participación y condiciones laborales de las mujeres así como tampoco la tiene en el acceso a los puestos de responsabilidad, lo que demuestra que siguen presentes numerosos estereotipos de género que sitúan a la mujer en una posición de desventaja.

No es hasta la aprobación de la LOIEMH y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades cuando se va a producir un giro de calidad en el planeamiento de los objetivos dirigidos al empoderamiento de las mujeres en las políticas públicas españolas.

El Plan Estratégico, sirviéndose del apoyo de la LOIEMH, apuesta por una regulación transversal del empoderamiento en todas las políticas públicas. En primer lugar, respecto a la participación política y social, se establece el principio de *presencia equilibrada* con la instauración de la paridad en las candidaturas electorales para los puestos de decisión y representación política, y la promoción del mismo utilizando el principio de transversalidad como instrumento -y a partir de mecanismos de concienciación, sensibilización y

¹⁴ El diagnóstico está recogido en el III Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2000.

formación- en diversos ámbitos de la vida social y económica relacionados con la educación, el arte, la salud, el desarrollo del medio rural, los deportes, la sociedad de la información, etc.

Las medidas adoptadas respecto a la participación económica de las mujeres responden también a la necesidad de solventar las discriminaciones de carácter estructural presentes en el empleo y economía españoles. Para ello desarrolla actuaciones y medidas más concretas que las planificadas a nivel comunitario, relacionadas con el fomento de la empleabilidad, pero sobre todo dirigidas a la calidad en el empleo y a la igualdad salarial -cuestiones donde está más presente la desigualdad-. También se prevén medidas como el apoyo y formación para la implantación de planes de igualdad en las empresas, promoción de la iniciativa emprendedora de la mujer a través de diversas vías, etc.

En definitiva, se tiende a un nuevo modelo de igualdad (igualdad en femenino que llama el Plan Estratégico), adecuando el modelo social a las nuevas experiencias de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad y haciendo partícipe al conjunto de la sociedad para la consecución de la igualdad real.

4. LA CORRESPONSABILIDAD

4.1. La conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

La progresiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, producido a partir de la lucha y defensa del principio de igualdad entre mujeres y hombres y la puesta en práctica de políticas de igualdad de género, tiene como consecuencia la cuestión de la compatibilidad entre la familia y el trabajo productivo. Antes de que las mujeres comenzaran a incorporarse al mercado laboral, el trabajo de la inmensa mayoría de las mujeres se circunscribía al ámbito privado, dedicando la mayor parte del tiempo a las actividades domésticas (entendiendo por tales las tareas relacionadas con la organización y atención a la familia, tareas relacionadas con el cuidado del hogar y cuidado de niños o personas dependientes), en una parcela en la que el Estado no debía entrar a regular ningún aspecto.

Pero como consecuencia de la inclusión de la mujer al mercado de trabajo, se produce una dicotomía entre dos conceptos: el trabajo remunerado y no remunerado. El trabajo remunerado es aquel desarrollado en el ámbito laboral, al que se le asigna un valor monetario en el mercado y que, históricamente, ha sido un espacio ocupado, casi exclusivamente, por los hombres. De otra forma, hablamos de trabajo no remunerado para referirnos al desarrollado en el ámbito privado y doméstico, de atención y cuidado a la familia

así como de mantenimiento del hogar y que ha sido –y aún es hoy en muchos aspectos- desempeñado fundamentalmente por mujeres.

Sin embargo, cuando la mujer comienza a realizar tareas en el ámbito público, sigue ocupándose igualmente del trabajo en el ámbito familiar y doméstico, produciéndose la denominada **dobles presencia** de las mujeres. Es decir, la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo no conlleva paralelamente un cambio en la división sexual del trabajo no remunerado, dado que los hombres no se incorporan a la tarea de realizar las actividades en el ámbito privado, por lo que esta situación va a conllevar una mayor carga de trabajo para las mujeres que acarreará nuevas fuentes de discriminación de las mismas, tanto en la esfera pública (situándolas en desigualdad en el mercado de trabajo al verse limitada su capacidad productiva por el desgaste del trabajo no remunerado) como en la esfera privada (donde son las únicas que asumen las responsabilidades de atención y cuidado).

Por tanto, cuando hablamos de conciliación, estamos haciendo referencia a la contradicción existente entre el trabajo productivo y el doméstico y a la relación/interacción entre los hombres y las mujeres en la esfera pública y en la privada, lo que nos remite necesariamente a valorar los roles asumidos por cada uno de ellos y los estereotipos marcados por una sociedad en la que lo masculino siempre ha estado relacionado con la participación en la esfera pública, mientras que la representación femenina se restringe al ámbito privado.

En este sentido, el ***Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y laboral en España***, realizado por el Observatorio de la Igualdad del Instituto de la Mujer¹⁵, realiza una definición de la conciliación de la **vida familiar y laboral como la "capacidad de los miembros de una sociedad para hacer compatibles de modo satisfactorio el desarrollo de actividades reproductivas y actividades productivas, de forma igualitaria según el sexo, sin que ello implique costes laborales no deseados por las personas y sin que se vea afectado el reemplazo generacional"**.

En definitiva, se trata de hacer efectivo el principio de igualdad efectiva de forma que las personas, tanto hombres como mujeres, sean capaces de compatibilizar sus obligaciones en el empleo con el ejercicio de las actividades domésticas y de cuidado, de forma que adquieran las mismas responsabilidades tanto en la esfera pública como en la privada, para lo cual es imprescindible modificar las estructuras sociales existentes y eliminar los roles y estereotipos de

¹⁵ Rivero Recuento, Ángel (Dir.). *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y laboral en España*. Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad). 2005.

género actuales en pro de una igualdad real entre hombres y mujeres.

En este contexto aparecen las políticas de conciliación para compatibilizar la vida familiar con la participación en el mercado de trabajo, pero, aunque su diseño se dirige normalmente a mujeres y a hombres, sobre todo en los primeros años de implementación de estas políticas, son las mujeres los principales sujetos destinatarios de tales medidas, de tal forma que se intenta aportar soluciones por parte de los poderes públicos para que las mujeres puedan combinar ambos tipos de trabajo, en el ámbito del mercado de trabajo y en el doméstico, como si se tratase de un problema que les afecta exclusivamente a ellas. Además, las políticas de conciliación están enfocadas en sus orígenes al mercado laboral y no tanto a regular la conciliación desde el prisma de la vida personal y familiar. Éstos son motivos de críticas sobre las políticas de conciliación desde posturas feministas¹⁶. Así, se señala en ocasiones que las políticas de conciliación no pueden considerarse políticas de género porque van dirigidas, mayoritariamente, hacia las mujeres y con la finalidad última de aumentar su productividad en el mercado laboral, pero sin cuestionar las estructuras sociales existentes y tomando medidas exclusivamente respecto al ámbito laboral.

4.2. De la conciliación a la corresponsabilidad.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones y de la crítica a las medidas desarrolladas por las políticas de conciliación, enfocadas sobre todo a regular permisos laborales dirigidos a las mujeres, surge el concepto de corresponsabilidad en las políticas públicas de conciliación. La corresponsabilidad va un paso más allá del concepto original de conciliación, incorporando la idea de que las mujeres y los hombres comparten presencia, responsabilidades, derechos y obligaciones tanto en el ámbito público como en el privado, y considerando que el reparto de las actividades de carácter doméstico y los cuidados debe ser equitativo.

¹⁶ Desde una perspectiva crítica dentro del movimiento feminista se sostiene que las soluciones de las políticas de conciliación están enfocadas exclusivamente a las necesidades de la lógica mercantil. La conciliación trata, en un primer momento, de solventar los problemas derivados de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, pero desde una perspectiva exclusivamente pública. Las políticas públicas de conciliación, así entendidas, no entran a regular el trabajo doméstico, y como resultado, los ajustes necesarios en estas tareas como consecuencia de la incorporación de las mujeres al ámbito público son una cuestión privada. Si las mujeres eran quienes asumían mayoritariamente tales tareas, el ajuste también será cosa de ellas mientras los estereotipos y roles sociales no sean modificados. En este sentido, en palabras de Antonella Picchio, "el trabajo de reproducción se ha confiado históricamente a las mujeres. Esto significa que a ellas se les exige que compensen las insuficiencias de los servicios públicos y los efectos destructivos del mercado laboral" (En *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y laboral en España*. Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad). 2005, p.45

Esta responsabilidad compartida debe ser asumida tanto por los hombres como por las mujeres (creando con ello nuevos significados en las relaciones de género que se estén basados en la igualdad real entre ambos) así como por los diferentes agentes sociales implicados en la promoción de esa igualdad efectiva (Estado, empresas, sindicatos, ONG, etc.). Para conseguirlo, las medidas que deben llevarse a cabo no pueden afectar solamente al ámbito laboral, sino que las políticas dirigidas a la familia pasan a estar en el punto de mira de las nuevas políticas de conciliación entendida desde la perspectiva de corresponsabilidad. Estas políticas, pues, deben estar dirigidas tanto a hombres como a mujeres y tanto al ámbito público como al privado, lo que conllevará una modificación de las estructuras sociales y un nuevo pacto social que nos conduzca a (re)organizar nuestro tiempo dedicado al trabajo, a las tareas domésticas, al cuidado de personas dependientes y menores y al ocio y vida personal de cada uno de nosotros.

La conciliación así entendida requiere de una serie de actuaciones: por una parte, implica el desarrollo de recursos y estructuras para el cuidado y la atención de personas dependientes. Además, implica medidas laborales que permitan a las personas, mujeres y hombres. También desarrollarse en su vida personal y familiar, la reorganización de los tiempos de trabajo. Por último, es necesario, como así lo exigen los fundamentos básicos de las políticas de igualdad, la modificación de los roles de género actual y de las estructuras y estereotipos sociales que sustentan un reparto desigual de responsabilidades y una desigualdad y discriminación basada en el sexo. Para conseguirlo, se exige la participación de todos los agentes sociales en su papel de corresponsables con la igualdad.

De esta forma, las Administraciones públicas tienen el deber de impulsar y promover medidas tendentes a conseguir la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. En las páginas siguientes, tal y como hemos hecho con las otras dos líneas que hemos considerado estratégicas en las políticas públicas de igualdad, trataremos de analizar cómo ha sido la evolución de las políticas públicas de conciliación desde las instituciones de la Unión Europea y así como desde España, desde la vertiente de las medidas y decisiones de los poderes ejecutivos como agentes activos en la promoción de la igualdad efectiva.

4.3. La planificación de la corresponsabilidad en las políticas comunitarias.

El programa de acción del ejecutivo europeo para el periodo 2001-2005, esto es, la Estrategia marco, refleja claramente cómo el objetivo de las políticas de conciliación se circunscribe

mayoritariamente al ámbito laboral, por lo que vemos cómo las políticas de igualdad se entremezclan con las de empleo.

Es durante el periodo de vigencia de esta programación cuando la Comisión Europea comienza a manifestar un cambio en el diseño de las políticas de conciliación. Así son varios los informes del ejecutivo que introducen de manera más concreta la necesidad de tomar en consideración medidas dirigidas al ámbito privado (por ejemplo, en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 los Estados miembros acordaron objetivos referidos a los servicios de guardería) a la vez que expresan la necesidad de desplegar medidas de sensibilización y concienciación para cambiar actitudes y roles que conduzcan a la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las responsabilidades familiares.

Este cambio viene provocado, entre otros aspectos, por la introducción de nuevas justificaciones para implementar políticas de conciliación tanto en las políticas de empleo como en las políticas de igualdad. Por una parte, el envejecimiento de la población, el descenso de la tasa de fertilidad y la disminución de la población en edad de trabajar deben considerarse factores a tener en cuenta en el diseño de las políticas de empleo. Por otra parte, los estudios demuestran que sigue siendo la mujer quien asume en la mayoría de los casos las tareas de cuidado y responsabilidades familiares. Es la misma Comisión la que determina que la forma de solucionar ambos aspectos (cambios demográficos y discriminación entre mujeres y hombres) pasa por el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar.

Sobre esta línea, en el Plan de Trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres, la Comisión señala que los objetivos de las políticas de conciliación tienen que ver con la creación de acuerdos laborales más flexibles, el aumento de servicios de asistencia y la mejora de las políticas de conciliación tanto para hombres como para mujeres (corresponsabilidad), por lo que se unen en un mismo vértice políticas de empleo, políticas sociales y políticas de igualdad.

4.4. La corresponsabilidad en las políticas en España.

La planificación del ejecutivo español en materia de conciliación transcurre paralela a la europea hasta el año 2007. Mientras que en un primer momento las políticas de conciliación se dirigen a las mujeres exclusivamente y se circunscriben al ámbito laboral (sobre todo en aplicación de las Directivas europeas referidas a esta materia), poco a poco, la conciliación va a ser entendida como un problema de la sociedad en su conjunto y empieza a verse la necesidad de combinar políticas de empleo y de familia para hacer efectivas las políticas de conciliación.

Una vez más, un paso importante en materia de políticas de conciliación viene de la mano de la LOIEMH y el Plan Estratégico desarrollado por el ejecutivo posteriormente. La LOIEMH ofrece un ***enfoque integral del principio de igualdad***, necesario para que las políticas de conciliación vayan dirigidas a la corresponsabilidad y pueda alcanzarse así la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y también el fomento de una mayor corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el reparto de las obligaciones familiares. Para ello, la ley ofrece medidas novedosas en el ámbito laboral relacionadas con la conciliación como el permiso de paternidad (autónomo del de la madre), mejoras en el permiso de maternidad, etc. También señala la ley que entre los criterios de actuación de los poderes públicos, que constituye el objeto del presente trabajo, está el establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar de los hombres y las mujeres y el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia.

En este sentido, el Plan Estratégico completa las medidas destinadas a la conciliación y a la corresponsabilidad de forma integral. En línea con el concepto de corresponsabilidad que hemos visto, el documento señala la exigencia de revisar los modelos vigentes en la búsqueda de una corresponsabilidad entre mujeres y hombres así como la responsabilidad por parte de los poderes públicos, agentes sociales y económicos y otros actores, implicados todos en el proceso de conseguir la igualdad real.

La revisión de los modelos vigentes pasa porque los hombres y mujeres compartan no solamente las responsabilidades familiares sino también los espacios y los recursos. Para ello, como ya hace el Plan de Trabajo aprobado por la Comisión Europea y vigente actualmente, deben desarrollarse estrategias en relación con el reparto equitativo del tiempo y el fomento de la autonomía de todos los miembros de la sociedad, tanto desde la perspectiva del ámbito público como en la esfera privada del individuo.

El Plan intenta superar la filosofía de políticas de conciliación anteriores, considerado como un problema de las mujeres, para pasar a considerarlo un problema de la sociedad en su conjunto. Para ello, diseña cuatro objetivos, cada uno en un ámbito de actuación diferente, en lo que se conforma como una actuación integral en las políticas de conciliación dirigidas a la corresponsabilidad y que afectan al ámbito privado/doméstico, al mercado laboral, los servicios públicos y el resto de estructuras sociales.

CONCLUSIONES

El papel del poder ejecutivo, ya sea a escala comunitaria, nacional, regional o local, tiene una trascendencia fundamental en las políticas públicas de igualdad de género. Como se ha visto, las medidas de acción impulsadas desde los gobiernos son el fundamento de la dirección que deben tomar las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, y dependiendo de la concreción y desarrollo de los objetivos diseñados en los planes y programas, el proceso hacia la igualdad efectiva tomará un camino con más o menos atajos, más certero o más ambiguo, más ambicioso o renegado a una mera declaración de intenciones sin ninguna voluntad real de cambio.

Las medidas desarrolladas por los ejecutivos en estos últimos años de puesta en práctica de las políticas públicas de igualdad exigen necesariamente que el punto de mira de las mismas vaya de la mano de las tres grandes estrategias que se han tratado de analizar en el presente trabajo: el principio de transversalidad, el empoderamiento de las mujeres y la corresponsabilidad en las políticas de conciliación. Esto es así porque la finalidad última de estas líneas maestras es la de modificar las estructuras sociales que reproducen las desigualdades de género. Se trata de conseguir los cambios sociales necesarios para que la igualdad entre mujeres y hombres sea real, y eso pasa necesariamente, por modificar las estructuras sociales y roles sexistas dominantes en las sociedades actuales.

Para ello, el principio de transversalidad, manifestado a través de la inclusión del mismo en todas y cada una de las políticas públicas, es al mismo tiempo principio y fin de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres. Cada una de las esferas de la vida social, económica, cultural, educativa, política, etc. de nuestras sociedades debe incluir la perspectiva de género para conseguir erradicar las desigualdades. Como se ha visto, eso requiere un gran esfuerzo a través de medidas de formación, concienciación y evaluación que tienen que ser aplicadas por todas las instancias públicas y en la que deben ser partícipes todos los actores de la vida socioeconómica implicados. La transversalidad de género puede constituir la pieza de anclaje de todas y cada una de las actuaciones relacionadas con medidas dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres.

Ya hemos visto como las políticas de igualdad a nivel comunitario y en el marco nacional tienen una evolución paralela en lo que al principio de transversalidad se refiere. Se han creado algunas de las estructuras necesarias para que la aplicación del principio de transversalidad tenga sus frutos (departamentos ministeriales y órganos específicos de igualdad en cada uno de los

sectores políticos, estudios desglosados en función del sexo en todos los ámbitos, creación de servicios específicos para la inclusión de la perspectiva de género, elaboración de informes de impacto de género **de todas las políticas públicas...**) **aunque está por ver si las** condiciones de formación y concienciación de cada uno de los agentes implicados en el proceso de inclusión de la perspectiva de género son lo suficientemente efectivas como para incorporar de forma eficaz el análisis y estudio previo a las disposiciones y planes en cada uno de los ámbitos de actuación.

En los últimos años, además, la incorporación de la perspectiva de género ha tomado especial interés en cuanto a la necesidad de que la transversalidad sea incluida en los presupuestos públicos como herramienta básica de la aplicación de este principio. Esto supone hacer una evaluación del impacto de género en todas y cada una de las políticas que están dotadas presupuestariamente, no tanto para saber cuánto se va a invertir sino para saber a priori cuáles van a ser los resultados y poder, así, optimizarlos.

Si bien es cierto que estamos asistiendo a un incremento en el acceso de las mujeres a la educación y formación superiores así como al mundo laboral, esta situación no se corresponde con el incremento en el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad y de decisión, sobre todo en el sector privado. Hemos visto cómo las medidas dirigidas a mejorar el empoderamiento de la mujer en el sector público han sido cada vez más concretas y certeras (aunque también es cierto que el proceso ha sido muy lento y que los números todavía no ofrecen resultados de igual representación de ambos sexos). Sin embargo, el llamado **techo de cristal** con el que se encuentran las mujeres en el sector privado nos pone sobre la pista de que todavía quedan muchas acciones por llevar a cabo para conseguir la pretendida igualdad efectiva.

En estos años, los ejecutivos europeo y español han aprobado medidas más concretas tanto en el ámbito del sector público como en el campo de la investigación y el acceso a las TIC de las mujeres, dado que éste último era un ámbito en el que estaban fuertemente infrarrepresentadas. Sin embargo, hasta los últimos planes no se ha hablado de empoderamiento, sino fundamentalmente de representación política de las mujeres. De esta forma, de forma muy general en el Plan de Trabajo de la Comisión y un poco más en el Plan Estratégico español y en la LOIEMH, se habla de concepto de **ciudadanía activa**, que se relaciona más directamente con el concepto de empoderamiento y que implica el reconocimiento de la existencia de esas estructuras sociales discriminatorias, de las mujeres como sujetos de derechos no sólo civiles y políticos, sino también sociales y referidos a las dimensiones culturales, políticas, económicas, sexuales, educativas, sociales, etc. Es decir, de nuevo, el

empoderamiento de las mujeres se presenta como una herramienta básica de modificación de estructuras sociales.

Las medidas –insuficientes, por otra parte- desarrolladas por las políticas de conciliación, enfocadas sobre todo a regular permisos laborales dirigidos a las mujeres hacen surgir el concepto de corresponsabilidad en las políticas públicas de conciliación. La corresponsabilidad va un paso más allá del concepto original de conciliación, incorporando la idea de que las mujeres y los hombres comparten presencia, responsabilidades, derechos y obligaciones tanto en el ámbito público como en el privado, y considerando que el reparto de las actividades de carácter doméstico y los cuidados debe ser equitativo. Esta responsabilidad compartida debe ser asumida tanto por los hombres como por las mujeres, creando con ello nuevos significados en las relaciones de género que se estén basados en la igualdad real entre ambos, así como por los diferentes agentes sociales implicados en la promoción de esa igualdad efectiva (Estado, empresas, sindicatos, ONG, etc.).

Por eso, hemos visto que en la evolución de las políticas de conciliación se pasa de aprobar medidas dirigidas exclusivamente a las mujeres para facilitar su incorporación al mercado de trabajo, pero considerando la conciliación como un problema exclusivo de ellas, a tomar medidas que afectan a políticas sociales y familiares (unas veces fundamentado en una necesidad demográfica y otras más enfocado a la búsqueda de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres), dado que la corresponsabilidad es del conjunto de la sociedad y no solamente de las mujeres.

En definitiva, las tres grandes estrategias con las que debe contar el poder ejecutivo de cara a diseñar y planificar lo que serán las políticas públicas de igualdad de género son las líneas que han sido objeto del presente trabajo y que constituyen la base y fundamentación para una intervención dirigida a la modificación de estructuras sociales. Es el primer paso a dar, y de su conveniente definición y diseño dependerá la implementación de las acciones dirigidas a la consecución de la igualdad efectiva, aquí precisamente radica su importancia. Sin una buena planificación, no cabe una acción que nos conduzca a los resultados deseados.