

La estrategia de la perspectiva de género en las relaciones laborales de los países europeos¹

RACHEL SILVERA²

Resumen:

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es una de los objetivos expresos de las directrices de empleo en los Planes de Acción sobre el Empleo, introducidos a partir de 1998. Aparte de las medidas para combatir la discriminación sexual en el empleo (desempleo, remuneración, segregación profesional, etc.), ya se ha convertido en objetivo declarado la introducción de un enfoque integral mediante la perspectiva de género (*mainstreaming*), para lograr que la igualdad atraviese todos los pilares del empleo. Este artículo pretende destacar las medidas innovadoras que se han tomado en este ámbito así como los avances desde 1998. Pero también pretende mostrar en qué campos se ha perdido terreno y cuáles son las lagunas de los planes Europeos. Por último, se aborda en estos debates el lugar que ocupan las relaciones laborales en Europa.

Palabras clave: *Discriminación sexual, «mainstreaming», igualdad de oportunidades, políticas de género, estrategia europea de empleo, Planes de Acción sobre el Empleo.*

¹ Esta ponencia presenta las principales ideas y la actualización de un artículo para la ETUC: LEMIERE S., SILVERA R. (1999), «Equal opportunity policies for women and men: a critical analysis of the 1998-1999 Employment Action Plans, *Transfer*, vol. 5, n.º 4.

² Rachel Silvera, Profesora Titular en la Universidad de Paris X, investigadora en SET-MATISSE, University of Paris I e ISERES-CGT. E-mail: rachel.silvera@wanadoo.fr. Artículo traducido por Beth Gelb.

Abstract:

Equal opportunities between men and women is one of the express objectives of the employment guidelines in the Employment Action Plans introduced as of 1998. Apart from the measures to combat sexual discrimination in employment (unemployment, earnings, occupational segregation, etc.) it is now a declared objective to introduce an integrated approach through *mainstreaming*, making equality cut across all of the employment pillars. This article seeks to highlight the innovative measures that have been taken in this field and the progress that has been made since 1998. However, it also purports to show where ground has been lost and where the gaps in the European Plans lie. Lastly, the article discusses the industrial relations in Europe's place in these debates.

Key words: sexual discrimination, mainstreaming, equal opportunities, measures to combat sexual discrimination, European strategy of employment, Employment Action Plans.

PRESENTACIÓN

La presente ponencia está constituida por dos partes. Empezamos examinando las directrices 20 y 21 de la UE, caracterizadas por la importancia que dan a la conciliación de la vida familiar y la vida laboral mediante medidas concretas que afectan al mercado laboral. Luego pasamos a describir en detalle y a establecer una tipología de los diferentes enfoques que se han utilizado en los diferentes países Europeos en la política de perspectiva de género³ (*mainstreaming*), algo que será novedoso por no seguir totalmente las clásicas divisiones (p. ej. «norte-sur»,

³ Entre varias posibles alternativas se ha optado aquí por traducir el término «mainstreaming» por «perspectiva de género». Según sostiene A. Escobedo «en la literatura de investigación española el término inglés «mainstreaming» bien se usa como tal y no se traduce bien se traduce por «transversalidad, horizontalidad o integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas» (en U. Behning y Serrano Pascual, edits, *Gender mainstreaming in the European employment strategy*, ETUI). (Nota de los editores).

etc.). Para concluir, hacemos una reflexión sobre el lugar que ocupan las relaciones laborales en la estrategia de la perspectiva (*mainstreaming*) del género.

Tras el examen realizado por la Comisión Europea en base a la valoración por parte de un grupo de expertos sobre «Género y Empleo» (Bettio *et al.*, 1998), quedó claro que el pilar de igualdad estaba subdesarrollado en los planes de acción nacional de 1998 (comunicación de la Comisión 1998). Después, se propusieron varios cambios en los planes de 1999 y del 2000. En la versión original, este pilar incluía la igualdad entre hombres y mujeres junto con la integración de los discapacitados, juntando en el mismo saco a personas en situación de desventaja por incapacidades físicas o mentales y a las mujeres en general, como si el carácter de las desigualdades fuera similar. Actualmente, la integración de los discapacitados está incluida en el objetivo de la integración en el mercado laboral. Además, la nueva versión incorpora dos cambios esenciales con respecto al género:

- en primer lugar, se consigna entre los objetivos propuestos para «*abordar la brecha entre géneros*» la misma remuneración por el mismo trabajo y el trabajo de igual valor junto con la reducción de las diferencias en las tasas de desempleo y la mejora en la representación de la mujer en todos los sectores de la actividad y a todas las profesiones;
- en segundo lugar, esencialmente, se incorpora la idea de perspectiva (*mainstreaming*) puesto que la directriz número 19 hace hincapié en que los Estados miembros «*adoptarán un enfoque de perspectiva del género en la aplicación de las directrices de los cuatro pilares*» (BOCE 1999). Este punto es fundamental. Del análisis de los primeros planes de empleo se desprendió que tenían unas repercusiones muy limitadas en el pilar de la igualdad de oportunidades porque muy pocos países habían ni siquiera incorporado la noción de igualdad en otras dimensiones de la política de empleo (la lucha contra el desempleo, la integración en el mercado laboral, la adaptabilidad de las empresas, etc.). El resto de nuestro artículo intentará constatar con precisión si la noción de la perspectiva (*mainstreaming*) aparece en los nuevos planes.

En el marco de esa problemática, esta ponencia quiere responder a tres preguntas:

- ¿Cómo han respondido los Estados miembros a los nuevos requisitos?
- ¿Ha habido alguna evolución hacia la perspectiva en estos últimos tres años?
- ¿Qué criterios rigen los sindicatos y las relaciones laborales en esta materia?

Para hacer legible nuestro análisis crítico de los diferentes planes de acción desde el punto de vista del género, exponiéndonos a simplificar, empezaremos con una valoración de cómo las directrices 20 y 21 se destacan en los diferentes planes y cómo han evolucionando desde 1998. A continuación, en una segunda parte, podremos analizar cómo las nociones de igualdad y perspectiva (*mainstreaming*) se desarrollan en esos planes. Terminaremos hablando de las consecuencias para las relaciones laborales en Europa.

1. LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS DIRECTRICES 20 Y 21 DEL PILAR IV «IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES»

Actualmente hay cuatro directrices en el pilar IV. La directriz 19 trata de la introducción de la perspectiva, lo que abordaremos en la segunda parte de la ponencia. La directriz 20 se propone «*abordar la brecha entre géneros, sobre todo en los ámbitos del desempleo, de los salarios y de la segregación profesional*», mientras que la directriz 21 se ocupa de la «*conciliación entre el trabajo y la vida familiar*», y la 22 de la «*facilitación de la reinserción en el mercado laboral*». Este artículo no tratará esta última directriz por estar englobadas las pocas medidas de interés en la directriz 21.

1.1. La discriminación en el mercado laboral: algunos avances pero un profundo silencio en muchos ámbitos

La situación de la mujer sigue siendo muy heterogénea en la mayor parte de los países Europeos. A pesar del fuerte aumen-

to de la participación en el mercado laboral, siguen persistiendo diferencias importantes entre hombres y mujeres en la tasa de actividad (de 20 puntos como media), y sobre todo persiste un desempleo excesivo entre las mujeres. En la última cumbre de Lisboa, uno de los objetivos establecidos fue conseguir que la tasa de empleo de las mujeres en todos los países Europeos alcanzara el 60% (y el 70% la de hombres y mujeres). Aunque se haya reducido la brecha en la tasa de empleo del 20% al 18,5% en 2000, hay sólo cinco países que han alcanzado o superado el objetivo del 60% (los países nórdicos, el Reino Unido y los Países Bajos). En otros seis países, las tasas de actividad de la mujer siguen siendo baja (en Irlanda, Luxemburgo, Bélgica y los países del sur). Por último, la segregación profesional, tanto vertical como horizontal, persiste en todos los países.

1.1.1. Las desigualdades que se desprenden de los planes...

¿Qué proponen exactamente los planes? Ya en 1998 se anunciaron muchas medidas para aumentar la proporción del empleo entre las mujeres y para reducir su tasa de desempleo aunque, como dato negativo, se concretaron pocos objetivos cuantificados.

Así, en 1998 algunos países (cinco) proponían fortalecer el marco jurídico y por otra parte otros (ocho) países proponían la introducción de medidas para ayudar a la mujer en la creación de una empresa. Aparte de medidas de información y de formación para alentar a la mujer a entrar en nuevos sectores de actividad, se puede decir que la cuestión de la segregación profesional no se abordó de lleno.

Aunque se recalque en los planes de 1999 y 2000 la necesidad de reducir el exceso de desempleo de la mujer y aunque exista la voluntad de estimular la participación de la mujer en el mercado laboral, son pocos los países que proponen medidas concretas o que se fijen objetivos cuantificados. Algunos países, como Austria, Portugal, y en menor medida Francia, anuncian su voluntad de introducir la representación de la mujer como criterio en sus medidas contra el desempleo de cara a su situación en el mercado laboral. Austria es el único país que lleva esto más lejos (la mujer es objeto del 51% de todos los programas de empleo aun-

que representa sólo el 45,6% de la población trabajadora). Asimismo, Austria se ha fijado como objetivo una tasa de desempleo para hombres y mujeres: el 3,4% para el año 2002 (cuando se había situado en un 7,5% para la mujer y en un 6,9% para los hombres en 1998). En el año 2000, sólo seis países alcanzaron el objetivo de la representación proporcional de la mujer en todas las medidas: los países nórdicos, Alemania, Austria y Bélgica.

La mayor parte de los países recalcan que la forma más importante de discriminación que siguen sufriendo las mujeres en el mercado laboral es la segregación profesional. A pesar de los esfuerzos hechos en relación con la formación (las mujeres a menudo están mejor cualificadas que los hombres), siguen concentrándose en un número limitado de sectores y profesiones. Austria, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Francia y Portugal ponen bastante hincapié en este punto y proporcionan unos datos iluminadores: en Austria, por ejemplo, las tres cuartas parte de las mujeres ocupan en 12 de 57 profesiones; en Francia, el 72% de las mujeres trabajan en cinco profesiones. Suecia señala que «*urge poner fin a la segregación de los sexos en el mercado laboral*» (Plan Sueco contra el Desempleo 1999: 35). Finlandia destaca igualmente que «*(L)a segregación profesional y laboral por género en Finlandia es entre las más severas de la Unión*» (Plan Nacional de Acción de Finlandia contra el Desempleo 1999). En 2000, el plan de Finlandia propone nuevas medidas en este sentido la creación de nuevos contratos y asociaciones entre escuelas y empresas dirigidos a «*la igualdad en el mercado laboral en todas las profesiones*» (Plan Nacional de Acción de Finlandia contra el Desempleo, 2000).

Todos estos planes destacan con razón que la segregación es la raíz de la mayor parte de las discriminaciones en el mercado laboral (de la disparidad en la remuneración, del acceso a trabajos de poca cualificación, incentivos más bajos y menos ascensos, una progresión profesional más lenta, etc.). Desafortunadamente, más allá de este análisis, no se ha tomado ninguna medida concreta ni verdaderamente innovadora en este ámbito. Al igual que en 1998, muchos planes proponen la mejora del sistema educativo, haciendo que los jóvenes sean «más conscientes» en la elección de su trayectoria profesional para que puedan ser dirigidos hacia trabajos menos tradicionales (tanto

en el caso de los chicos como de las chicas). En Francia se ha aumentado el número de premios ganados para las jóvenes que eligen profesiones técnicas. Estas medidas son decepcionantes, teniendo en cuenta el problema recurrente de la segregación profesional, sobre todo ya que muchos estudios han demostrado que los avances dentro del sistema educativo no bastan para combatir este problema.

Hay varias propuestas nuevas, sin embargo, que sí figuran en algunos de los planes. Por ejemplo, los incentivos económicos (exenciones de aportaciones a la seguridad social, descuentos especiales, etc.) que se ofrecen a las empresas que den prioridad en el empleo al sexo con menor representación en aquella empresa o sector concretos (Suecia, España, Luxemburgo, Bélgica). En Francia, se ha hecho un análisis de los métodos de contratación de los funcionarios para lograr un mayor equilibrio en el acceso a los puestos clave (un aumento de la presencia de la mujer en los tribunales de selección de altos funcionarios). De manera análoga, en Alemania se han revisado los sistemas universitarios para estimular el acceso a ambos sexos a puestos de enseñanza superior. Finlandia también ha instaurado una política de promoción de las mujeres a altos cargos, sobre todo en el Ministerio de Trabajo donde constituyen el 50% de la fuerza laboral. En estos interesantes experimentos, la intervención del gobierno sigue limitándose a un único sector (a menudo vinculado al Estado). Aparte de las campañas de sensibilización y los incentivos económicos, ha habido pocos experimentos que se hayan extendido a la totalidad de los sectores del mercado. Sólo Suecia y Finlandia, quizá vayan más lejos en la promoción de unos planes de acción más agresivos para la igualdad (véase más abajo).

1.1.2. ... pero presentan deficiencias

Hay dos ámbitos de discriminación, en parte ligados a la segregación, que siguen recibiendo poca atención en la mayor parte de los planes: la desigualdad en la remuneración y en la distribución de las categorías y la jornada laboral, sobre todo a tiempo parcial.

Al igual que en muchos otros aspectos, varios planes destacan desigualdades en la remuneración —en torno al 24% aunque que varía de un país a otro. Algunos planes ofrecen ocasionalmente una explicación (sobre todo sobre la segregación profesional o sobre las diferencias en el acceso a los incentivos). En 1999, había pocos planes que proponían medidas reales para reducir las diferencias salariales. Se ha progresado en este terreno en el 2000: en la mitad de los países, se han elaborado nuevas medidas que tienen que ver con la clasificación del trabajo (por ejemplo en Bélgica, Suecia y los Países Bajos). En 1999, sólo Bélgica destacó en este punto. No obstante, las repercusiones reales de estas medidas son escasas. Tan sólo tres países analizan la brecha en los ingresos y proponen una revisión del sistema fiscal y del efecto de esta brecha de los costos que no son salario.

Podemos destacar igualmente un cambio que se ha producido en el Reino Unido y en Irlanda. La introducción de un salario mínimo se menciona entre las medidas tomadas a favor de la mujer, dado que la mayor parte de las personas con baja remuneración son mujeres. Sin embargo, hay que recordar que estos dos países eran los únicos que carecían de salario mínimo, y que varios estudios han demostrado el papel de estos mínimos en la reducción de la desigualdad de los salarios, sobre todo entre hombres y mujeres (Silvera, 1996). No se puede considerar esta tal medida como una innovación, sino más bien un «ponerse al día» en términos sociales. Además, esta medida no tiene como objetivo directo la desigualdad de salarios entre hombres y mujeres y si no se acompaña de otras medidas más específicas, lo que no es el caso, tampoco tendrá un efecto directo a largo plazo.

Rara vez se abordan en los planes las diferencias de categoría en el empleo (la importancia de los trabajos atípicos), la jornada laboral y el trabajo a tiempo parcial. Además, el pilar III que trata de la adaptación de la organización y la jornada laboral, es el que menos hace mención del género, incluso cuando se ha propuesto un enfoque integral para lograr la igualdad. Entre las características del empleo de la mujer, algunos planes señalan el problema de los trabajos atípicos (como el de España) pero sin mencionar ninguna medida. Es muy poco frecuente que se tenga en cuenta el trabajo a tiempo parcial en los

planes. Sólo Francia y los Países Bajos esgrimen algunas ideas en este sentido. Los Países Bajos hacen referencia a la cuestión del trabajo a tiempo parcial cuando se plantean una generación económicamente independiente. Bajo la directriz 20, Francia declara desde un principio que:

«se le da a las mujeres en términos cumulativos contratos temporales y a tiempo parcial. En general, se les ofrece este tipo de trabajo más a menudo a las mujeres que a los hombres. El 30% de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres, y sólo el 5% son hombres, correspondiendo el 85% de este tipo de contrato a mujeres. **Lo más frecuente es que esta modalidad de trabajo sea impuesta a las mujeres y no elegida por ellas**». (Plan Nacional de Acción para el Empleo, Francia 1999, negrilla añadida).

En relación con la directriz 21, Francia anuncia que

«las actuales negociaciones sobre la reducción de la semana laboral podrían brindar una ocasión ideal para armonizar los intereses empresariales con los de los trabajadores, incluyendo a la dirección, y para conciliar el trabajo con la vida familiar».

Para este fin, el Plan propone el

«desarrollo de contratos a tiempo parcial, mixtos, voluntarios y no desventajosos sobre todo para permitir el acceso a la formación y a la promoción y con derecho a volver al contrato a tiempo completo».

Este enfoque merece nuestra atención. De hecho es importante señalar que Francia es el único país que ha adoptado esta postura. Incluso en los países del norte de Europa y en el Reino Unido, donde el trabajo a tiempo parcial está generalizado, no se aborda este tema. Es cierto que se sabe que en los países escandinavos los derechos individuales en el trabajo a tiempo parcial están más desarrollados (existe el derecho a volver a un contrato a tiempo completo, por ejemplo). Sin embargo, estos

puestos normalmente están ocupados por mujeres y caben nuevas medidas para lograr un mayor equilibrio entre los sexos.

En 2000, la segunda ley francesa sobre la semana laboral de 35 horas incluyó unas nuevas propuestas sobre esta cuestión: por ejemplo, la Ley establece la anulación de los incentivos económicos para las empresas que crean puestos a tiempo parcial (que daban derecho a un descuento de un 30% de la seguridad social). La Ley fomenta la negociación sobre los aspectos de la igualdad en los nuevos acuerdos y propone mejorar con estos acuerdos los derechos de las personas contratadas a tiempo parcial. Desgraciadamente, poco hay de interés para los que ya habían firmado sus contratos a tiempo parcial antes de introducirse la jornada de 35 horas semanales. ¿Podrán volver a ser trabajadores a tiempo completo con esta nueva ley (sobre todo en el caso de las personas que trabajan 32 horas) o tendrán que aceptar una reducción proporcional de sus horas de trabajo? Salvo en el caso de los funcionarios, la Ley no prevé la reversión a contratos a tiempo completo de los contratos a tiempo parcial. Habrá que tratar este tema en el marco de la negociación colectiva, pero no hay nada que apunte a una predisposición a ello sin que hay una presión por parte del gobierno.

1.2. Avances en la «conciliación del trabajo y la vida familiar»

En este área, generalmente se está de acuerdo que las carencias de la infraestructura para cuidar a las personas dependientes (los niños y ancianos) suponen desventajas para las mujeres como madres, hijas y nueras. A pesar de ello, para 1998, sólo dos de los planes recogían un compromiso firme de dotación de infraestructuras: los Países Bajos anunciaron 200.000 plazas más de guardería y el Reino Unido planificó el cuidado después del colegio para un millón de niños. Debemos recalcar que el número de plazas públicas para el cuidado de los niños era particularmente bajo en ambos países... En este punto, seis países se conformaron con el compromiso de poner en práctica la directiva Europea sobre las bajas de maternidad y paternidad si todavía no habían promulgado ninguna medida en este sentido (Italia, Luxemburgo, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y Por-

tugal). Ningún país prometió estructuras nuevas para cuidar a los ancianos a pesar del aumento continuo de las necesidades en este área.

En 1999, se constatan avances apreciables en el marco de esta directriz. Incluso podemos decir que la mayor parte de los países ha puesto el acento justamente aquí. En esta área muchos han empezado —y los datos lo avalan— **a crear plazas adicionales para el cuidado de los niños**. Austria, Reino Unido, los Países Bajos, y Alemania, que ya garantiza una plaza en la guardería para todos los niños a partir de los tres años y hasta que empiecen la escolarización, han actuado en este sentido. Además, algunos países como Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca y Austria ya proporcionan formas concretas gratuitas para el cuidado de los niños de las personas en paro. Un número más reducido de planes abordan por primera vez la cuestión de personas dependientes (España, Portugal con un nuevo servicio de red, y hasta cierto punto Bélgica). En el año 2000, la recomendación de la cumbre de Lisboa fue adoptada por la mayor parte de los países: ya hay más objetivos cuantitativos sobre el número de plazas para el cuidado de los niños.

Varios planes recogen **la profesionalización del sector de la asistencia** (España, Alemania, los Países Bajos, Francia, Grecia), que pretenden aprovechar las «*llamadas habilidades domésticas femeninas*» (en las palabras del plan Griego) y crear además trabajos para mujeres en este sector (por ejemplo, 2.500 trabajos planificados en los Países Bajos y Austria, y 1.000 en Grecia). Otra innovación que presentan algunos planes es la recomendación de ampliar las horas del cuidado de los niños, flexibilizándolas y dando mayor cobertura en las horas de después del colegio (Grecia, Dinamarca y Austria).

Tanto los países nórdicos como Alemania y Austria ponen un énfasis particular en el **desarrollo de la baja paternal** (y quizá ponen menos énfasis en el desarrollo de los servicios de cuidados de los niños). Como muestra el recuadro sobre «la campaña del padre», estos países van claramente por delante en este respecto y van más allá del derecho a la baja paternal. Su intención es la de flexibilizar estas bajas para garantizar los puestos de trabajo tanto del padre como de la madre permitiendo, por ejemplo, que se pueda distribuir a lo largo de los 7 u 8 prime-

ros años de vida del niño (Austria y Suecia). Lo que es más importante, se sostiene la voluntad de estimular a los padres para que aprovechen este baja. En concreto, en Suecia una campaña de sensibilización dirigida a los padres ha dado como resultado un aumento en su tasa de participación (32,4% contra el 30,9% de 1997).

Por regla general, estos países están desarrollando una política verdaderamente integral para vincular el trabajo y la fami-

La Campaña de los Padres

Varios países pequeños, aunque se trate de una minoría, están abordando el problema de la implicación de los padres en la vida familiar y doméstica. Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Alemania y Austria están intentando conciliar para los hombres el trabajo y la vida como padre.

El país que más lejos ha ido en este camino es Suecia. En su plan de acción para la igualdad, fomenta la baja por paternidad y quiere que se valore en la vida laboral (ha dirigido una campaña a los padres). Se ha diseñado para permitir la posibilidad de transferir una parte de la baja al padre, o en su caso a la madre, salvo el «mes de la madre y del padre» que se pierde si la persona a quien le corresponde no lo coge. Por último, los padres suecos tienen además derecho a unos 10 días de permiso por el nacimiento de un hijo.

El «escenario combinado» de los Países Bajos pretende estimular la adaptación de los patrones de trabajo de los hombres a sus responsabilidades familiares. También Alemania está lanzando una campaña en este sentido llamada «Los Hombres y la Familia» para estimular la implicación tanto de hombres como de mujeres en la vida doméstica y en la educación de los hijos. La campaña es un proyecto que intenta conciliar el trabajo y la vida familiar, lo que es una «parte evidente de la futura formación de los directores». También se ha lanzado una competición federal llamada «La Mujer y la empresa que apoya la familia 2000» para identificar aquellas empresas que dan un apoyo especial a los padres para poder desempeñar su papel en la familia.

Igualmente en Austria y en Finlandia se están fortaleciendo los derechos de baja por paternidad mediante *«la introducción del derecho propio de los padres a la baja por paternidad hasta los dos años de edad del niño sin que la madre pierda sus derechos en este sentido así como una baja de paternidad sea de al menos tres meses»* (Plan Nacional de Acción de Empleo, Austria 1999).

lia y para que se compartan tanto las tareas remuneradas como las no remuneradas entre ambos sexos. Todo ello forma parte de una búsqueda de un «**nuevo contrato social entre los sexos**» (Fagan *et al.* 1998) que supone una convergencia de los periodos de trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres: en Dinamarca se ha negociado una reducción de la jornada laboral para los padres en forma de más vacaciones; Austria está intentando reducir las horas extra; en los Países Bajos se ha lanzado un programa para lograr la independencia económica de la generación de los años noventa.

2. EL LUGAR DE LA PERSPECTIVA EN LOS PLANES NACIONALES: UNA TIPOLOGÍA DE IGUALDAD EN LOS PAÍSES EUROPEOS

Tras el examen de los contenidos de las directrices 20 y 21, podemos ahora analizar el lugar que se da a la igualdad y a la perspectiva (*mainstreaming*) en los distintos planes. A partir de varios análisis de los contratos sociales por género (Fouquet *et al.* 1999⁴), hemos podido identificar de manera sencilla las diferencias más importantes entre los países Europeos, sin llegar necesariamente a las divisiones habituales (en concreto entre los países del norte y del sur).

En conformidad con las resoluciones del Consejo de Europa de 1999, en la mayoría de los casos, se han llevado a la práctica las directrices, con dos excepciones, la perspectiva (*mainstreaming*) se adopta aplicando la directriz 19 y aparece en distinta medida en los otros pilares de los Planes. Sólo el Reino Unido e Irlanda siguen resistiéndose: se utiliza muy poco el término y se asigna muy poco espacio al pilar de la igualdad. Además el apartado que trata temas horizontales en el anexo se salta la llamada *mainstreaming*.

⁴ Según Fouquet *et al.*, la definición de contrato social por género cubre varias áreas: la dimensión política (en particular, los sistemas de protección social), la dimensión familiar y los programas a favor de la actividad y el empleo de la mujer, de los cuales existen cuatro configuraciones: el modelo Nórdico, el continental, y el del sur e «isleño», estando Francia en una situación intermedia. Nuestros argumentos siguen en parte este enfoque, pero de manera más simplificada.

En la amplia mayoría de los países, el género aparece en todos los datos de empleo, más allá de lo estipulado en el plan (como por ejemplo en Francia, etc.). El ejemplo del Plan portugués es interesante en este respecto dado que en cada directriz, la primera fase de la perspectiva es el compromiso a desarrollar una herramienta estadística que recoja los datos por sexo.

«Para aplicar la perspectiva, hace falta tener los datos según el género» (Plan Belga de Acción, 1999).

De hecho, la mayoría de las tablas estadísticas sobre el empleo, el desempleo y las medidas de la política de empleo muestran, en distinta medida, los datos separados por sexo. Incluso algunos países proponen la implicación de los servicios estadísticos en una iniciativa estructural para incluir el género en todos los datos sobre el empleo, yendo más allá de lo establecido en el plan (como por ejemplo en Francia).

Aparte de estos esfuerzos estadísticos que constituyen el primer y esencial paso hacia un enfoque íntegro de la igualdad, si comparamos los planes de 1998, 1999 y 2000 encontramos unos avances innegables. Muchos de ellos (los de Austria, Portugal y France en particular) han introducido medidas específicas para las mujeres en los otros pilares, o al menos hacen referencia al género incluso cuando aquellas medidas ya existían (el lugar que ocupa la mujer en los programas contra el desempleo, ayudas para mujeres para la creación de empresas, etc.).

Pero no debemos contentarnos simplemente con un análisis de los textos. En realidad, los países han desarrollado prácticas distintas e incluso conceptos distintos de la perspectiva, pero pocos llevan a cabo una valoración general del presupuesto para lograr la igualdad entre los géneros. En términos sencillos podemos decir que se están manejando tres conceptos diferentes:

- en un primer grupo de países, la perspectiva está presente pero parece ser entendida de manera restrictiva, como algo que afecta aspectos concretos de la igualdad pero que tiene que ver en general con aspectos «exógenos» al mercado laboral. Se trata, por ejemplo, de modificar el sistema

educativo para subir el nivel de formación de las mujeres, o de facilitar una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar;

- en el otro extremo, en un segundo grupo de países, sobre todo nórdicos, la perspectiva se entiende de manera amplia: se trata de verdad de incorporar el concepto de igualdad en toda política económica y más hacia los orígenes que cualquier medida concreta. Por consiguiente, este enfoque interviene directamente en el funcionamiento del mercado laboral: el tipo de trabajo, las disparidades en la remuneración, los criterios para la contratación y la promoción interna, las condiciones de trabajo y jornada laboral, etc.;
- por último, hay un tercer grupo de países en una situación intermedia: aunque no adopten un enfoque verdaderamente integral de perspectiva, sus planes sí contienen elementos interesantes que podrían cambiar el papel que suele asignarse a la igualdad.

Examinemos en detalle estos tres enfoques de perspectiva.

2.1. Una noción muy limitada (o inexistente) de la idea de perspectiva en la que el Estado cede el paso al mercado y la familia

Muchos países (sobre todo los del sur pero también en el Reino Unido e Irlanda) conciben la perspectiva como la necesidad de intervenir en áreas específicas de igualdad pero no de forma integrada. El caso de Portugal es algo singular, pues está en esta categoría en algunos aspectos pero ocupa la posición intermedia (véase el apartado 2.3) en otras características (el enfoque de igualdad también está presente en otros pilares del plan).

En todos estos países, la expresión que a menudo se utiliza es el deseo de ejercer influencia en o de cambiar las actitudes y de depender del comportamiento individual. Pero el esfuerzo viene desde fuera del mercado laboral. Básicamente, se trata es un enfoque liberal tradicional de la política económica el que predomina, o sea, el papel del Estado es el de facilitar el funcionamiento del mercado laboral, ayudar a los grupos de la

población que tienen dificultades y cubrir las funciones tradicionales del gobierno (sobre todo la educación). Pero en una última instancia, no se interviene directamente ni en el funcionamiento del mercado ni en la esfera privada de la familia, ni mucho menos en la dirección de las empresas. Esta noción da como resultado intervenciones más o menos hacia los orígenes de los problemas en el mercado laboral. En primer lugar y más importante, se centran en programas de formación; la igualdad viene de la revisión de los programas de estudios (Portugal, Grecia) para fomentar el que los jóvenes opten por los sectores con poca representación de su propio sexo. De la misma manera, el programa Europeo de formación llamado NOW se menciona a menudo en Grecia, España, Portugal e Irlanda.

Estos planes aceptan además la intervención en el ámbito de la asistencia. El Estado asume un papel más enérgico en las ayudas familiares y en proporcionar el cuidado de los hijos (a menudo inicialmente muy pobre) pero sin que haya una sustitución de las estructuras familiares existentes ni de las redes informales.

Este tipo de enfoque sólo prevé acciones concretas dirigidas a las categorías más vulnerables del mercado laboral, como por ejemplo el tema de los salarios bajos (con la introducción de los salarios mínimos en el Reino Unido e Irlanda). La perspectiva tiene un papel muy limitado en este punto de vista tan neoliberal. El ejemplo del plan del Reino Unido es muy ilustrativo en este sentido. Son pocas las medidas que en realidad se proponen, incluso desde el punto de vista de la perspectiva dado que, según el Reino Unido

«nuestras políticas ya están en la línea de los objetivos establecidos en esta directriz [19]» (Plan de Acción del Reino Unido, 1999).

En realidad, la idea de la perspectiva en este caso es muy peculiar. Hace hincapié en que cada uno de los programas está abierto tanto a las mujeres como a los hombres y que por lo tanto no existen obstáculos a la igualdad.

«A las solteras sin hijos dependientes que se dan de alta en el paro y que están disponibles para trabajar se les

ayuda para encontrar trabajo con los mismos criterios que a los hombres en una situación similar» (*ibid.*).

Esto forma parte de un conjunto de medidas del «*New Deal*» basadas en el llamado *workfare* («subsidio de empleo») introducido en 1998, que está lejos de gozar de la unanimidad en cuanto a los principios que lo rigen. De hecho, la medida supone que el derecho al subsidio de desempleo está condicionado a la búsqueda real de empleo y a la disponibilidad real. Contrariamente a lo que establece el plan, una de las medidas del *New Deal* es todo menos neutra en relación al género. El llamado «*New Deal for Lone Parents*» (Nuevo Programa para Padres Solteros) de hecho presupone que los padres están disponibles para poder beneficiarse de la ayuda en la búsqueda de empleo. Según el plan

«no existe ningún sesgo por género en el New Deal, aunque como aproximadamente el 90% de los padres solteros son mujeres, son éstas las que probablemente se beneficien más de esta política» (*ibid.*).

Cuesta entender lo que sucede. El plan dice que esta medida es una nueva forma de ayudar a los desempleados a encontrar trabajo, lo que puede mejorar a la situación de las madres solteras. Pero en última instancia también podríamos preguntarnos ¿qué será de los padres que no aprovechen este programa en cuanto a la garantía de unos ingresos mínimos?

2.2. Hacia un enfoque verdaderamente integral de la igualdad: el modelo nórdico extendido

Los países nórdicos, inicialmente Suecia, Dinamarca, Finlandia y en menor medida los Países Bajos⁵, tienen una noción más amplia y central de la igualdad. Además, en los países nórdicos,

⁵ Se podrían incluir en este apartado partes de los planes de Austria y Alemania, pero las principales concepciones de la perspectiva en estos dos Estados induce a su clasificación en el tercer apartado (véase el apartado 2. 3).

a veces se utiliza poco el término perspectiva (*mainstreaming*) puesto que ya se ha adoptado este concepto y se da por supuesto (sobre todo en Suecia⁶). Queda claro que este enfoque no significa un abandono de toda intervención en el sistema educativo ni en el comportamiento individual. De hecho, hemos mostrado que estos países son los más avanzados a la hora de integrar la esfera pública (el trabajo remunerado) y la privada (el trabajo no remunerado, el tiempo libre). Pero dado que este planteamiento no es suficiente, se han centrado directamente los esfuerzos en el mercado laboral, es decir, en las condiciones del trabajo, el desempleo, los criterios de contratación, la segregación profesional, la jornada laboral, etc. No se deja nada a la iniciativa exclusiva de las empresas.

Evidentemente, no se ha acabado la partida y como hemos señalado anteriormente, algunas áreas siguen siendo difíciles de regular (particularmente la segregación profesional). Pero en estos países hay verdaderos planes de acción para la igualdad en el seno de la empresa. El plan sueco para la igualdad es de hecho más agresivo y urge a la empresa a tomar medidas activas para promover la igualdad en las condiciones de trabajo, compatibilizar las jornadas con las obligaciones sociales de cada uno, etc. Como conclusión, sobre este enfoque se dice por lo tanto que

«el plan de igualdad de oportunidades se ve cada vez más como un instrumento para el aumento de la productividad» (Plan Sueco de Empleo, 1999, negrillas añadidas).

Otro ejemplo interesante en este ámbito es el ya mencionado programa holandés

«para lograr la independencia económica de la generación de los años noventa».

Lo que nos parece innovativo en este plan es la idea de lograr la independencia económica de cada ciudadano, pero sin pagar

⁶ Una lectura superficial del Plan sueco puede resultar engañosa en relación con este punto, pues no se dedica mucho espacio a la directriz 19 por estar aplicada de hecho en los otros pilares.

un subsidio universal. El objetivo se fija conjuntamente con el mercado laboral y con los ingresos que provienen del empleo. Este enfoque radica en un concepto igualitario de la sociedad, tanto en cuanto al empleo como en el seno de la familia.

Por último, en el plan danés vemos el papel determinante de los actores sociales. El plan fue redactado conjuntamente y cada uno de los socios dio su opinión sobre cada punto.

Estos conceptos estaban claramente operativos independientemente de los planes de acción. Básicamente son fruto de las configuraciones del empleo y de la igualdad en la sociedad. Lo que sin duda vemos aquí es una interacción que implica el vínculo entre el Estado y el mercado, la naturaleza de las relaciones profesionales (el neocorporativismo) así como el lugar que ocupan la igualdad y la familia. De la misma manera, la situación económica de cada uno de estos países es un factor importante en estos ámbitos.

2.3. Los planes de acción hacia la perspectiva

Algunos de los planes de acción como los de Alemania, Austria, Francia y Portugal, y en menor medida los de Bélgica y Luxemburgo, están en una situación intermedia con relación a los dos ya comentados. Por un lado no ofrecen una visión demasiado restrictiva de la perspectiva y por otro, tampoco están al mismo nivel de innovación que el último grupo. Demuestran un claro deseo de intervenir directamente en el mercado laboral para integrar la igualdad en una fase anterior a la de la toma de decisiones y no meramente de corregir las desigualdades que se encuentran. Aunque estos países propongan medidas interesantes, habrá que valorar su efecto real en el tiempo dado que a diferencia del plan Austríaco, y en menor medida de los de Alemania y España, pocos planes van por el camino de la valoración.

En Francia, nos llamaron la atención dos medidas planteadas. Una nueva ley (sobre la igualdad profesional) propone la introducción de la dimensión de igualdad en la obligación anual de la negociación colectiva en la empresa. Como ya hemos señalado ampliamente (Silvera, 1998), esta medida sig-

nificaría que las negociaciones sobre los salarios y la jornada laboral ya no podrían estar separada de las cuestiones de igualdad (que rara vez llegan a ser abordadas en estas negociaciones dado que no hay ninguna obligación de diseñar planes de igualdad). Además, en Francia se propone la creación de una nueva figura, el «*asesor de igualdad*» que permitiría adoptar un enfoque de perspectiva a nivel local. Lo mismo ocurre en Portugal («*consultor y formador en igualdad de oportunidades*») donde una lista nacional de todas las profesiones afectadas por la discriminación ordenadas según y grado de penetración por ambos sexos.

Como ya hemos señalado el sistema de evaluación de los puestos de trabajo en Bélgica también supone una innovación, con tal de que dé resultados. Por último, en Luxemburgo se introdujo en 1998 una baja por maternidad/paternidad bastante bien remunerada (1490 euros al mes).

Conclusión: el lugar de los sindicatos y de las relaciones laborales en el efecto de la perspectiva de género

En conjunto, nos parece que la perspectiva está lejos de ser llevada verdaderamente a la práctica. Los problemas de discriminación de la mujer siguen constatándose después del hecho, y en lugar de ir a la esencia del problema, se intentan corregir algunos efectos de las medidas tomadas.

Queda un largo camino por recorrer antes de lograr la igualdad. Aunque no cabe duda de que estos planes han llevado a avances reales hasta 1998, desde el punto de vista del empleo en general y de la declaración de un compromiso con la igualdad de género en particular, queda mucho trabajo por hacer para que la igualdad deje de ser un mero principio y se refleje en las prácticas de todos los actores sociales (ya sea el Estado, las empresas o incluso los sindicatos y los trabajadores y las trabajadoras). Desde nuestro punto de vista, la cuestión central tiene que ver con la movilización de los sindicatos en este campo. Sin la introducción de la igualdad en todos los aspectos de la negociación, no podrá funcionar la perspectiva de género.

La primera fase de este camino quizá sea la introducción de la perspectiva en las prácticas sindicales. La noción de perspectiva aún no se ha transpuesto plenamente al entorno sindical. De hecho, aunque los resultados no parecen ser satisfactorios en su conjunto, la cuestión del papel de la acción concreta y la perspectiva ha sido una constante en la historia sindical y sigue estando en el núcleo de su evolución actual. La mayor parte de las investigaciones sobre este tema, así como algunas de las prácticas de los sindicatos, corresponden a la pregunta siguiente: ¿deben mantenerse los comités «conjuntos de la mujer y la igualdad» o deben abordarse estas cuestiones en todas las actividades del sindicato, en cada acción importante y sobre todo mediante el proceso de negociación? ¿Deben mantenerse estructuras específicas (que juntan exclusivamente a las mujeres para promocionar su propia identidad)? o, al contrario, ¿cómo se puede asegurar que los hombres aborden estos temas y se comprometan con el proceso de igualdad? La respuesta está entre los dos extremos. Al igual que con las políticas públicas, el movimiento sindical debe responder simultáneamente a las necesidades, las reivindicaciones y la representación específica de la mujer, integrando simultáneamente un enfoque global de igualdad. Estos dos aspectos estratégicos son de hecho complementarios. Ya se ha dicho que

«la presencia de mujeres en mayor número en el seno de estos órganos tiende a atraer una mayor atención a los temas que conciernen a las trabajadoras» (Trebilcock, 1991).

Por lo tanto, la promoción de la representación de la mujer es un medio para favorecer el debate sobre los temas de la igualdad. De la misma manera, la acción constante de los comités de mujeres, la celebración de conferencias sobre la mujer en el seno de los sindicatos son elementos que favorecen la perspectiva y que permiten llevar los temas más allá de lo concreto, estando permanentemente presentes en las estrategias y acciones sindicales. Pero sólo puede llevarse a cabo este proceso si estos foros de expresión y toma de decisiones tienen un efecto real en el funcionamiento de las organizaciones sindica-

les. Es realmente importante examinar los medios con los que se dota a estas estructuras y su peso real en la toma de decisiones. Insistimos en que un enfoque real de perspectiva debe integrar estos comités conjuntos y otros órganos de toma de decisiones a todos los niveles de la organización. Si no hay transmisión de información e interacción entre las distintas estructuras, aumenta el riesgo ya mencionado de la creación de «ghettos».

Aunque las cosas cambien despacio en el seno de las confederaciones nacionales, se puede decir que a nivel Europeo se está adoptando el enfoque de la perspectiva mediante acciones de la ETUC. En 1992 el Comité de la mujer de la ETUC introdujo este término en relación con el tercer programa de acción de la Comisión sobre igualdad de oportunidades

«el término perspectiva (mainstreaming) corresponde a las expectativas de las mujeres del comité de la mujer del ETUC que están preocupadas por la «ghettoización» de la acción de la mujer dentro de estructuras especializadas. (...) Reivindicaron especialmente la participación del Comité de la Mujer en distintos comités permanentes de la ETUC y pidieron una mayor sensibilización de los líderes de los comités a los asuntos de género dentro de sus áreas de competencia, que se confiera poder a los secretariados de la confederación y a sus departamentos dentro de los comités permanentes así como medios para promover una política de género en sus actividades» (Cockburn, 1997).

Un resultado concreto a partir de esta iniciativa es la organización de una conferencia de la mujer antes de cada congreso (cuatrienal). Se enmendó la constitución de la confederación para asegurar la representación del Comité de la mujer en cada estructura decisoria (el congreso, el Consejo Ejecutivo, el comité organizador y algunos comités permanentes).

Pero según Cockburn (*ibid.*) el balance queda lejos de ser satisfactorio:

«Desarrollar este tipo de estructura ha demostrado ser más fácil que aumentar el número de mujeres implicadas

en la toma de decisiones políticas gracias a una política de perspectiva, o que modificar el contenido político del programa sindical».

Por lo tanto los resultados siguen siendo incompletos, máxime dado que a los hombres dentro de la ETUC, según este análisis, les sigue costando interpretar todos los temas «desde la óptica del género», sobre todo porque tienden a considerar que un tema importante no tiene nada que ver con un «tema de la mujer» y viceversa.

Aunque la representación de la mujer en los órganos sindicales sea un *sine qua non*, estos debates van mucho más lejos. Una de las mayores dificultades para el movimiento sindical es incluir este enfoque para promover no sólo la igualdad laboral sino la igualdad en otras dimensiones de la vida. Sin este compromiso de los interlocutores sociales la igualdad seguirá siendo un objetivo en vano. El futuro del movimiento sindical depende del verdadero reconocimiento del papel de la mujer dentro y fuera del lugar del trabajo.

El éxito del desarrollo de la perspectiva en la vida sindical presenta además una dimensión ejemplar para la sociedad en general, asegurando un papel permanente y equilibrado para la mujer no sólo en el lugar de trabajo sino en todas las estructuras sociales.

Basándonos en un estudio profundo de los sindicatos y en la evolución de la política de perspectiva, nuestro propósito en una futura⁷ investigación comparativa será el de encontrar la manera de introducir esta noción en el sindicalismo. Más allá de posibilitar una mejor representación de la mujer en el seno de los sindicatos ¿cómo podemos fomentar la igualdad tanto en el trabajo sindical como en la vida? ¿Cómo podemos asegurar que este tema se vuelva verdaderamente transversal para estar en la base de todas las acciones y procesos de negociación de los sindicatos? ¿Qué ayudará a lograrlo? y ¿cuáles serán los obstáculos? Son muchas las preguntas que surgen y que intentaremos responder...

⁷ Este proyecto es un nuevo TSER: *The challenges of mainstreaming for Trade Unions in Europe: how can Trade Unions foster gender equality in the work place and in daily life?*

Bibliografía

- BETTIO, F.; BIMONTE, S.; TIEZZI, S. (1998): «The 1998 National Actions Plans for Employment: assessment from a gender perspective», *Report of the Gender and Employment, Network of Experts*, Equal Opportunities Unit, DGV of the European Commission.
- COCKBURN, C. (1997): «Gender in an international space», *Women's Studies International Forum* vol. 20, n.º 4.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1998): «Des lignes directrices à l'action concrète: examen des plans d'action nationaux pour l'emploi», *Communication de la Commission*, Brussels, COM 316.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1999, 2000), *Le rapport conjoint sur l'emploi 1999 et 2000*.
- FAGAN, C.; O'REILLY, J. ; RUBERY, J. (1998): in Maruani, M. (ed.) *Les nouvelles frontières de l'inégalité, hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte.
- FOUQUET, A.; GAUVIN, A.; LETABLIER, M. T. (1999): «Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne» in Majnoni d'Intignano, B. *Egalité entre femmes et hommes: aspects économiques*, Paris, La Documentation française.
- FINLAND'S NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, 1999, 2000.
- IRELAND'S EMPLOYMENT ACTION PLAN, 1999, 2000.
- LEMIÈRE, S.; SILVERA, R. (1999): *Comparaison de la valeur du travail et évaluation de l'emploi en vue de l'égalité salariale entre hommes et femmes: Etude de faisabilité*, étude réalisée pour le Service des droits des femmes, Ministère de l'emploi et de la solidarité, March.
- LEMIERE S.; SILVERA, R. (1999): «Equal opportunity policies for women and men: a critical analysis of the 1998-1999 Employment Action Plans», *Transfer*, vol. 5, n.º 4.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Austria, 1999, 2000.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Denmark, 1999, 2000.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Germany, 1999, 2000.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Greece, 1999, 2000.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Italy, 1999, 2000.
- NATIONAL ACTION PLAN FOR EMPLOYMENT, Portugal, 1999, 2000.

- NATIONAL EMPLOYMENT ACTION PLAN, The Netherlands, 1999, 2000.
- O'REILLY, J.; FAGAN, C. (eds.) (1998): *Part-Time Prospects, an international comparison of part-time work in Europe, North America and the Pacific Rim*, London and New-York, Routledge.
- PLAN D'ACTION BELGE, 1999, 2000.
- PLAN D'ACTION DU ROYAUME-UNI SUR L'EMPLOI, 1999, 2000.
- PLAN D'ACTION POUR L'EMPLOI DU ROYAUME D'ESPAGNE, 1999, 2000.
- PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'EMPLOI, France, 1999, 2000.
- PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'EMPLOI, Grand-duché du Luxembourg, 1999, 2000.
- RÉSOLUTION DU CONSEIL EUROPÉEN (1998, 1999, 2000) Les lignes directrices pour l'emploi en 1998, 1999 et 2000, JO des Communautés européennes.
- SILVERA, R. (1996): *Le salaire des femmes, toutes choses inégales*, Paris, La Documentation française.
- SILVERA, R. (1998): «Les salaires: toutes choses inégales par ailleurs?», in Maruani, M. (ed.) *Les nouvelles frontières de l'inégalité, hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte.
- SWEDEN'S PLAN FOR EMPLOYMENT, 1999, 2000.
- TREBILCOCK, A. (1991): «Pour renforcer la présence des femmes aux échelons supérieurs des syndicats: les stratégies du succès», *Revue Internationale du Travail*, n.º 4.