



A 5th Framework Programme Research Project funded by the European Commission

Gender - sensitive and women friendly public policies:
a comparative analysis of their progress and impact

Deliverable 11: **Executive Summary**
(Translation into Spanish by Sara Clavero)

Author: Dr. Mary Braithwaite

Project coordinator: KEKMOKOP, Panteion University,
Athens, Greece

Partners: School of Sociology and Social Policy,
Queen's University, Belfast, U.K.
DULBEA -Université Libre de Bruxelles
(ULB), Belgium
Luleå University of Technology,
Sweden
Law University of Lithuania, Vilnius,
Lithuania

Contract no: **HPSE – CT – 2002 – 00136**

Date of issue of the report: April, 30, 2005

EQUAPOL:

Políticas públicas sensibles a las diferencias de género y afines a las necesidades de la mujer: Análisis comparativo de su progreso e impacto

Resumen Ejecutivo

Indice

Abstract	3
Capítulo 1 Introducción	5
1.1 Objetivos y ámbito	5
1.2 Consorcio del proyecto	6
1.3 Metodología	7
Capítulo 2 Resultados del estudio comparativo a nivel nacional	8
2.1 Resumen	8
2.2 Progreso del mainstreaming de género	9
2.3 Modelos de mainstreaming de género	12
2.4 Factores determinantes en el progreso del mainstreaming	16
Capítulo 3 Resultados del estudio a nivel Europeo	18
3.1 Influencia de los enfoques nacionales	18
3.2 Similitudes y diferencias entre las políticas nacionales y de la UE	19
Capítulo 4 Conclusiones	25

Abstract

El proyecto EQUAPOL tiene como principal objetivo la evaluación del progreso en la integración de la perspectiva de género (el llamado ‘mainstreaming’ de género) en las políticas públicas de Europa, y del impacto de esta integración en la “calidad” de dichas políticas. El estudio, realizado por cinco equipos de investigación durante el período 2002-2004, se centra fundamentalmente en las áreas de la política social consideradas prioritarias por la Agenda Europea de Política Social, al tiempo que examina dichas políticas en tres niveles diferentes de gobierno: el nivel comunitario, el nivel nacional/estatal, y el nivel regional. Para ello, se han estudiado ocho estados miembros: Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Suecia y Reino Unido.

El estudio revela que el proceso de implementación del enfoque de ‘mainstreaming’ de género es lento y desigual en los ocho países estudiados, si bien se observa un grado importante de innovación en el desarrollo de técnicas e instrumentos encaminados a facilitar la integración de la perspectiva de género (como por ejemplo, estadísticas desagregadas o evaluaciones de impacto de género, entre otros). Suecia se mantiene a la vanguardia en la adopción de un enfoque de ‘mainstreaming’, mientras que en otros países se hace cada vez más evidente la adopción de un enfoque que podríamos llamar ‘transversal’, pues las políticas de igualdad entre mujeres y hombres consisten más bien en una serie de acciones específicas en diversas áreas (tales como la educación, el empleo, la protección social, la industria y el transporte. etc.) pero sin llegar a formar una parte integral del conjunto de todas las políticas públicas. Aparte de esto, se detecta una gradual convergencia de enfoques de igualdad de género, especialmente evidente en el uso de nuevos instrumentos y también en la creación de nuevos órganos de la administración con responsabilidad de poner en marcha el ‘mainstreaming’ de género. A pesar de esto, no hay señales de convergencia en el modo de entender la problemática de la desigualdad de género y, por consiguiente, tampoco en los objetivos prioritarios de las políticas. Así, mientras que es posible detectar que existe una consciencia sobre las raíces culturales y estructurales de la desigualdad en la sociedad, ésta suele quedarse en un mero gesto retórico, pues no existe constancia de la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a aliviar esta dimensión del problema. Mas aún, a nivel nacional, el mainstreaming de género no ha conseguido reemplazar a otros enfoques de igualdad como la legislación de igualdad de trato y la acción positiva, sino que más bien ha introducido el concepto de género en las políticas de igualdad (por lo que las políticas de igualdad han dejado de estar dirigidas exclusivamente a las mujeres, para incluir también a los hombres) y también ha dado lugar a una amalgama de diversos enfoques.

La influencia de las políticas de igualdad de la Unión Europea en las políticas de los países miembros ha sido considerable, especialmente en aquellos países donde los fondos de la Unión constituyen una fuente importante de recursos para la implementación de las políticas públicas (ya que el mainstreaming de género constituye un requisito

fundamental para la obtención de dichos fondos). Si bien es verdad que la política Europea de igualdad, y en particular la legislación de igualdad comprendida en el *acquis communautaire*, ha dado lugar a cambios importantes en la mayoría de los recién llegados países miembros, la experiencia de Lituania indica que la influencia de la UE en las políticas de igualdad de género es bastante débil, ya que este papel ha sido desempeñado por otros organismos internacionales y regionales (como la ONU). Mientras tanto, en otros países estudiados la influencia de la UE se percibe de forma bastante negativa, es decir, como una influencia que persigue fines neoliberales, desbaratando previas conquistas alcanzadas en este terreno. De hecho, en todos los países estudiados, la influencia de la Unión Europea en las políticas de igualdad de género se ve como algo que ha entrado en una fase de declive, pues se han recortado los objetivos al mismo tiempo que han mermado el esfuerzo y los recursos disponibles para hacer realidad los compromisos de la Unión en esta materia.

Capítulo 1

Introducción

A mediados de los años noventa la Unión Europea y los países miembros comenzaron a adoptar el llamado enfoque de ‘mainstreaming de género’. Su principal objetivo es hacer que las políticas públicas sean sensibles a las diferencias de género así como a las necesidades específicas de las mujeres. Es por esta razón por la que el proyecto EQUAPOL tiene como subtítulo: “Políticas públicas sensibles a las diferencias de género y afines a las necesidades de la mujer: Análisis comparativo y evaluación de su impacto”. El enfoque del mainstreaming implica una transformación importante en el tratamiento de la igualdad de género por parte de las políticas públicas en toda Europa, ya que requiere la ampliación del ámbito de actuación más allá de la tradicional área del empleo. Además (al menos en teoría) el mainstreaming de género trata de resolver las causas estructurales y sistémicas de las desigualdades de género en nuestra sociedad.

1.1 Objetivos y ámbito

El principal objetivo de esta investigación es evaluar el progreso y el impacto de la integración de la dimensión de género tanto en la formulación como en el diseño de las políticas públicas, haciendo especial hincapié en las áreas consideradas prioritarias en la Agenda Europea de Política Social. Esta Agenda, aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000, identificó una serie de problemas para la política social, entre los que se incluyen un bajo nivel de los salarios, una baja participación en el mercado laboral (especialmente por parte de las mujeres), un incremento en la relación de dependencia, así como deficiencias en los niveles de preparación necesarios en una economía del conocimiento. Así, uno de los objetivos de la Agenda de Política Social es: “ampliar el compromiso de la Unión Europea con respecto a la igualdad entre mujeres y hombres con el fin de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas pertinentes”.

Los objetivos específicos del estudio EQUAPOL son los siguientes:

- Identificar, analizar y evaluar los avances en la incorporación de una perspectiva de género en la formulación, diseño y gestión de las políticas públicas en la Unión Europea;
- Identificar y evaluar cómo, y en qué medida, la integración de la perspectiva de género sirve para mejorar el impacto de estas políticas en el bienestar de las mujeres y hombres así como en la reducción de las desigualdades entre ellos;

- Identificar, analizar y comprender cómo la integración de la perspectiva de género altera los procesos de elaboración de las políticas públicas y, en concreto, identificar el ‘valor añadido’ del mainstreaming de género;
- Identificar, analizar y comprender las relaciones entre las políticas de la UE y las políticas nacionales en el área de la igualdad de género, e identificar distintos enfoques de igualdad;
- Catalogar y comparar ejemplos de buenas prácticas referentes a políticas sensibles a las diferencias de género y afines a las necesidades de las mujeres.

Con el fin de lograr estos objetivos se realizó un estudio en los siguientes países: Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Suecia y Reino Unido. Este estudio incluye países como Suecia, que cuenta con una tradición “indígena” en políticas de igualdad de género y considerado pionero en el desarrollo del mainstreaming de género y también países como Grecia, Irlanda y Lituania, donde la introducción del mainstreaming de género viene de la mano de influencias externas.

En cada uno de estos países, el proyecto examina la integración de la igualdad de género en dos áreas de la política pública: i) la distribución de la renta, en especial políticas de bienestar, fiscales y de pensiones y ii) la educación, en especial aptitudes necesarias en la sociedad de conocimiento. El estudio sobre el área de la educación se realizó en todos los países, mientras que el estudio sobre la distribución de la renta sólo pudo realizarse en Bélgica y Suecia. En el resto de los países, debido a la falta de iniciativas encaminadas a la incorporación de la perspectiva de género en este área, la investigación se centró fundamentalmente en la política de mainstreaming en sentido general.

1.2 Consorcio del Proyecto

El proyecto EQUAPOL ha sido realizado por cinco equipos de investigación, ubicados en cinco universidades Europeas. Estas son:

- Centro de Morfología y Política Social (KEKMOKOP), Universidad de Panteion, Atenas, Grecia – equipo encargado de realizar el estudio en Grecia.
- Escuela de Sociología y Política Social, Queen’s University Belfast, Reino Unido –equipo encargado de realizar el estudio en España, Irlanda y Reino Unido, además del análisis comparativo de los resultados a nivel nacional.
- Departamento de Economía Aplicada, Université Libre de Bruxelles (DULBEA), Bélgica – equipo encargado de realizar el estudio en Bélgica y Francia.
- División de Género y Tecnología, Departamento de Ciencias del Trabajo Humano, Luleå University of Technology, Suecia – equipo encargado de realizar el estudio en Suecia.
- Instituto de Filosofía, Sociología y Derecho, Mikolas Romeris University, Lituania- encargado de realizar el estudio en Lituania.

El equipo directivo comprende investigadores de KEKMOKOP (Dra. María Stratigaki, Dra Mary Braithwaite y Prof. Nikos Kokosalakis) y de Queen's University Belfast (Prof. Mary Daly). Asimismo, la comisión científica está formada por los responsables de cada uno de los equipos de investigación.

1.3 Metodología

Tras una revisión bibliográfica inicial, se llevó a cabo un reconocimiento de las políticas en cada uno de los países con el objeto de seleccionar aquéllas que entrarían a formar parte del estudio EQUAPOL. Al mismo tiempo se procedió a seleccionar políticas similares a niveles europeo e internacional. Durante estas fases iniciales del proyecto se refinaron los objetivos del estudio, los conceptos clave y el ámbito de acuerdo con los datos emergentes sobre la incorporación de la igualdad de género en las políticas públicas a niveles nacional y Europeo.

Asimismo, se elaboraron marcos analíticos, conceptuales y metodológicos para llevar a cabo la investigación en los diversos países. Dicha investigación se basó, por una parte, en la realización de entrevistas con protagonistas clave en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y por otra en el análisis documental. Los resultados del estudio en los distintos países fueron sometidos a un análisis comparativo entre los distintos países y también entre distintos niveles de gobierno (niveles nacional y Europeo, y en algunos regional también). Finalmente, y con el objeto de diseminar los resultados de la investigación, el proyecto organizó una conferencia europea en Atenas y una serie de seminarios nacionales.

Capítulo 2

Resultados del estudio comparativo a nivel nacional

El análisis comparativo realizado en este estudio sobre el enfoque y la práctica del mainstreaming de género en los ocho países tiene como objetivo determinar diferencias y tendencias con respecto a dicho enfoque así como los factores que intervienen en la variación cross-nacional.

2.1 Resumen

El análisis comparativo sugiere que el avance del mainstreaming de género es lento e irregular. A pesar de un alto grado de innovación observado en el desarrollo de este enfoque, su evolución es bastante desigual - no ya solo entre entre estos países sino también dentro de un mismo país. Así, tres de los ocho países estudiados –Bélgica, Irlanda y Suecia – muestran haber introducido, o estar a punto de introducir, el mainstreaming de género en sus políticas públicas, aunque cabe decir que entre estos países existe un alto grado de variación, con Suecia claramente a la vanguardia. En el resto de los países, especialmente Francia y Reino Unido, y en menor medida Grecia y España, se han dado pasos en la introducción del mainstreaming de género, pero estos esfuerzos suelen estar limitados bien a un área determinada (e.g., empleo) o bien a un programa concreto dentro de este área (e.g., Plan Nacional de Empleo). En cualquier caso, dichos esfuerzos suelen estar desconectados de los objetivos y directrices generales de la política de igualdad de género a nivel gubernamental. Cabe destacar, sin embargo, que Lituania constituye un caso aparte, en virtud de su historia reciente y de la rapidez con la cual se ha llevado a cabo la transición a un régimen democrático.

En general, pueden detectarse signos de convergencia entre los distintos países estudiados, en particular la propagación de tres ingredientes de la política del mainstreaming de género. Estos ingredientes son los siguientes:

- la creación de nuevos órganos de la administración especializados en el mainstreaming de género (e.g., unidades y agencias de igualdad de género), dotados de personal experto y con capacidad para dar un apoyo técnico a distintos órganos de la administración y, en algunos casos (como en Irlanda) también a organizaciones no gubernamentales;
- la introducción de mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas públicas, como por ejemplo, métodos para la evaluación de impacto desde una perspectiva género e informes periódicos;
- La introducción de cambios en el diseño y gestión de las políticas públicas, consistentes en una mejora del diálogo social. Este paso viene facilitado por un proceso de institucionalización de las consultas, junto

con la creación de órganos consultivos con representación del movimiento de mujeres y la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a dotar a estas mujeres de la capacidad necesaria para su efectiva participación.

A pesar de estos signos de convergencia, las estrategias adoptadas en la introducción del mainstreaming de género son considerablemente dispares, incluso entre países con niveles similares de progreso en este sentido. Mas aún, dicha convergencia suele estar limitada a los mecanismos utilizados en las políticas de igualdad de género y a la asignación de responsabilidades en la gestión de las mismas. Sin embargo, es mucho menos evidente la existencia de una convergencia en la conceptualización de la problemática de desigualdad o en los objetivos marcados por las políticas destinadas a tratar dicha problemática, donde se detecta un alto grado de fragmentación no sólo entre distintos países sino también entre distintos niveles de gobierno dentro de un país, así como entre distintos sectores de la administración. De hecho, puede decirse que existe un abismo claro entre la retórica sobre la igualdad de género utilizada por los políticos y las actividades llevadas a cabo para alcanzar dicho fin.

2.2 Avances en el Mainstreaming de Género

A pesar de que todos los países examinados en el proyecto EQUAPOL se han comprometido formalmente a implementar el mainstreaming de género, existe una variación bastante considerable, en primer lugar con respecto al grado de cumplimiento de dicho compromiso y, en segundo lugar con respecto a los métodos y estrategias utilizados para hacerlo realidad.

2.2.1 Algunas tendencias importantes

El estudio de los ocho países incluidos en este proyecto nos permite establecer una serie de tendencias generales a todos ellos, pero también diferencias importantes.

Una de estas tendencias generales es que la responsabilidad en políticas de igualdad de género tiende a propagarse a diversos órganos de la administración. En algunos países, este proceso de ‘descentralización’ de las políticas de igualdad viene acompañado de una revisión de la legislación existente sobre la igualdad de trato y la introducción de nuevas leyes que implican a todos los organismos públicos en la gestión de políticas de anti-discriminación (Irlanda, Reino Unido). Mientras, en otros países, el proceso de ‘descentralización’ consiste fundamentalmente en el diseño de planes de igualdad de oportunidades con vocación de transversalidad (Bélgica, España, Francia, Grecia y Lituania). Tan sólo en el caso concreto de Suecia el proceso de descentralización de las políticas de igualdad está asociado al uso sistemático de herramientas de análisis de género en el diseño y gestión del conjunto de las políticas públicas en su totalidad.

Cabe señalar que la mencionada estrategia ‘transversal’ está ampliamente difundida. Suele detectarse en países donde el principal instrumento de las políticas de igualdad son planes de acción que asignan a distintos órganos de la administración la responsabilidad

de implementar ciertos objetivos sobre la igualdad de género. Sin embargo, nuestro estudio subraya la necesidad de escrutinizar estas estrategias transversales, ya que éstas suelen presentarse como estrategias de mainstreaming de género cuando no lo son. Y esto por dos razones: en primer lugar porque la transversalidad no implica necesariamente un cambio en las estructuras y prácticas de las políticas públicas y, en segundo lugar, porque la transversalidad sigue considerando las políticas de igualdad de género como un sector aparte. La transversalidad, además, no va encaminada a integrar el objetivo de igualdad de género en el seno de las políticas públicas sino que más bien tiende a considerarlo como un objetivo adicional.

Otra tendencia detectada en nuestro estudio es la de hacer un tratamiento ‘a la carta’ del mainstreaming de género. Esto consiste en la adopción selectiva de algunos de los elementos de este enfoque (en particular algunas técnicas y herramientas) prescindiendo del marco conceptual global. Suecia constituye una excepción a esta regla, ya que en este país se ha puesto en marcha todo un ‘paquete’ de medidas, entre las que se incluyen la prioritización de la igualdad de género como objetivo del conjunto de las políticas públicas, así como la integración de una serie de mecanismos de mainstreaming de género en diversos niveles de la administración (e.g., local, regional, nacional, etc.).

El hecho de que el mainstreaming de género haya sido puesto en marcha en todos los países examinados, no significa que éste haya suplantado a otros enfoques de igualdad. Muy al contrario, toda nuestra evidencia apunta a la consolidación de una mezcla de enfoques, ya que la igualdad de trato y la acción positiva siguen manteniéndose como enfoques importantes de la igualdad de género. Así, en algunos países, las medidas de acción positiva – que originariamente iba dirigidas al empleo y a la educación/formación de mujeres- comienzan a aplicarse para tratar problemas pertenecientes a la esfera de lo privado (como la violencia doméstica en España) y, de forma más general, a problemas pertenecientes a la esfera pública que van más allá de las áreas tradicionales de empleo y educación. Más aún, se utilizan medidas de acción positiva para tratar el problema de la desigualdad estructural (medidas encaminadas a tratar el bias institucional en procesos de reclutamiento en Bélgica). Además, éstas están siendo dirigidas no sólo a mujeres, como era tradicional, sino a hombres también (medidas contra los estereotipos de género en Francia, Grecia y España). Del mismo modo, la igualdad de trato también ha experimentado cambios importantes. Así, en algunos países la legislación sobre la igualdad de trato ha sido revisada con el fin de ampliar el concepto de discriminación e incluir la discriminación indirecta y también con el fin de ampliar su esfera de aplicación para incluir servicios públicos. Por estas razones, puede decirse que los tres enfoques están evolucionando de forma simultánea, por lo que la mezcla de políticas de igualdad es mucho más rica hoy día que en el pasado y por lo que la línea divisoria entre enfoques se hace cada vez más difusa.

2.2.2 Avances en la Implementación del Mainstreaming en los Países Estudiados

Suecia es un país a destacar por su grado de desarrollo en la incorporación del mainstreaming de género. En este país, el objetivo principal de la adopción de este enfoque es la lucha contra los orígenes estructurales de las desigualdades de género en la sociedad. Dicho objetivo es considerado como un reto que ni la igualdad de trato ni la

acción positiva han conseguido alcanzar, ya que su logro requiere la integración de la perspectiva de género en distintas esferas (social, política, económica). Por tanto, el caso de Suecia contrasta claramente con el resto de los países estudiados, donde la lucha contra los factores estructurales de la desigualdad de género raramente figuran entre los objetivos de sus políticas. La segunda característica que distingue a Suecia del resto de los países estudiados con respecto al progreso del mainstreaming consiste en el alcance de dicho enfoque. Así, en Suecia, el mainstreaming va más allá de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, pues dicho enfoque se aplica también al conjunto de actividades realizadas por organismos públicos, empresas privadas y sociedad civil. La tercera característica del enfoque Sueco de mainstreaming de género es que su aplicación es el resultado de un amplio consenso entre los diversos actores, algo claramente ausente en los otros países estudiados. Por último, el caso Sueco se caracteriza por un alto grado de innovación, consistente en: 1) el diseño de métodos para el mainstreaming de género (como por ejemplo el llamado 'método 3-R', utilizado en el análisis de las diferencias de género en la toma de decisiones, presupuestos, etc, dentro de la administración local) 2) la importante función desempeñada por los expertos en los procesos de elaboración de las políticas públicas, 3) la incorporación del análisis de impacto de género en la ley de presupuestos del Estado, y 4) la realización de proyectos originales en diferentes órganos de la administración y en diferentes niveles de gobierno.

Existe un segundo grupo de países y regiones, menos avanzados que Suecia, formado por Bélgica, Irlanda, Andalucía, País Vasco y Escocia, y con tendencias más o menos similares. En todas estas jurisdicciones se observa cómo la introducción del mainstreaming va más allá de un simple compromiso formal, habiéndose puesto en marcha medidas para la implementación de este enfoque. Dichas medidas consisten, fundamentalmente, en el desarrollo de algunos elementos del mainstreaming, tales como: técnicas y procedimientos nuevos, cambios en las estructuras, cambios en los procesos de elaboración de políticas públicas, así como cambios en el tipo de actores implicados.

Comparado con el caso de Suecia, puede afirmarse que en todos estos países el desarrollo del mainstreaming de género se halla en una fase más temprana. Otro punto de contraste entre Suecia y estas jurisdicciones concierne a los objetivos de este enfoque. Así, mientras que en Suecia el objetivo principal del mainstreaming es atender a los factores estructurales de las desigualdades de género, en estas jurisdicciones parece que el objetivo principal del mainstreaming es la introducción de este enfoque *per se*. Dicho de otro modo: el mainstreaming de género es percibido más como un objetivo operacional que como un enfoque dirigido a lograr la igualdad de género. Además, se observa como en estas jurisdicciones el problema de la desigualdad de género está falto de una dimensión política, siendo percibido más bien como un asunto de carácter pragmático antes que teórico. Una tercera diferencia entre Suecia y este grupo de países y regiones es que en estos últimos, el futuro del mainstreaming de género es bastante incierto. Esto contrasta con el caso de Suecia, donde el mainstreaming está suficientemente institucionalizado. Así, las iniciativas de mainstreaming llevadas a cabo en estas jurisdicciones son muy recientes - muchas de ellas asociadas al programa de Fondos Estructurales 2000-2006 (Irlanda, Andalucía), mientras que otras consisten en proyectos piloto (Bélgica). Esto contrasta con el caso de Suecia, donde el mainstreaming de género constituye el enfoque principal de igualdad de género y cuya continuidad, por tanto, nadie se atreve a cuestionar.

España, Francia, Lituania y el Reino Unido constituyen un tercer grupo con respecto al grado de progreso del mainstreaming de género. En todos estos países, el compromiso de integrar una perspectiva de género es evidente en tanto que existe una referencia clara a este enfoque en documentos recientes de la Administración, bien como objetivo de las políticas públicas, o bien como principio organizativo del proceso de elaboración de las mismas. Sin embargo, a pesar de este compromiso formal, apenas hay evidencia de que este enfoque esté siendo implementado en la práctica. Así, puede decirse que en estos países existe un abismo importante entre la retórica y la práctica en relación al mainstreaming de género. Una segunda característica común a estos países es que el término ‘mainstreaming de género’ no tiene un significado claro y preciso y, por tanto, suele referirse a un número muy heterogéneo de actividades y enfoques de igualdad de género. Así, el término ‘mainstreaming de género’ suele ser utilizado para describir o definir planes transversales, incluso cuando estos planes están claramente informados por el principio de acción positiva, o para definir estrategias basadas fundamentalmente en la legislación sobre igualdad de trato. Por otro lado, en estos países suele utilizarse el término ‘mainstreaming de género’ con fines políticos. Tal es el caso, por ejemplo, de Francia y Grecia, donde tanto políticos como funcionarios de la Administración suelen utilizarlo para justificar el abandono de una perspectiva principalmente centrada en la mujer y un giro hacia políticas de igualdad más ‘neutrales’. Por otra parte, en el Reino Unido, el término ‘mainstreaming de género’ suele utilizarse para describir una política de ‘receptabilidad’ de los servicios públicos a las necesidades de sus ‘clientes’. Cabe decir, sin embargo, que esta última interpretación es más indicativa de las prioridades del gobierno del nuevo laborismo que de un compromiso genuino por el mainstreaming de género.

Una tercera característica es que las iniciativas de mainstreaming de género puestas en marcha en estos países suelen estar bastante fragmentadas. Así, estas iniciativas suelen estar limitadas a ciertas áreas entre las cuales no existe ningún tipo de inter-conexión. Por ejemplo, en España, Francia y Grecia se observa una falta de cohesión entre las iniciativas de mainstreaming en la educación y el empleo, y aquellas puestas en marcha en otras áreas. Una cuarta característica que comparten las iniciativas de mainstreaming llevadas a cabo en estos países es que a menudo éstas son producto del esfuerzo y perseverancia por parte de mujeres en cargos importantes en el gobierno, administración u organizaciones de mujeres, antes que el producto de una decisión de alto nivel.

2.3 Modelos de Mainstreaming de Género

Uno de las conclusiones de nuestro estudio es que el mainstreaming de género no posee un significado fijo; es decir, que su significado varía de forma importante en función de cómo este concepto es llevado a la práctica. En este sentido, se pueden distinguir cuatro modelos de mainstreaming de género.

2.3.1 El modelo integrativo

El primer modelo a distinguir lo hemos llamado el ‘modelo integrativo de mainstreaming de género’. De los ocho países incluidos en este estudio, Suecia es el que más se aproxima a este modelo, en el cual el mainstreaming se percibe como una estrategia encaminada a lograr una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres. Mientras que en el resto de los países estudiados este objetivo suele ser más o menos un mero formalismo retórico, el ejemplo de Suecia destaca por el uso de un discurso político donde se articulan los conceptos de ‘igualdad’ y de ‘mainstreaming de género’, además de proporcionar argumentos sobre las ventajas del mainstreaming en la conquista de la igualdad.

En este discurso, la problemática de la igualdad se entiende principalmente en términos estructurales, es decir, como un problema consistente en el hecho de que las relaciones de poder, lejos de ser neutrales, son ‘sexuadas’. Más aún, la naturaleza ‘sexuada’ de las relaciones de poder es algo que afecta a todas las áreas de actividad y relaciones humanas, tanto en el ámbito de lo público como en el ámbito de lo privado, por lo que las políticas de igualdad de género deben extenderse a todas estas áreas de actividad, si éstas han de ejercer un impacto en la vida de mujeres y hombres. Esto implica también que la responsabilidad de las políticas de igualdad de género no debe limitarse a un órgano determinado del gobierno, sino que debe extenderse tanto horizontal (e.g., distintos ministerios) como verticalmente (e.g., distintos niveles de gobierno). Esta forma de entender la problemática de la igualdad también implica que la responsabilidad por las políticas de igualdad de género no debe limitarse al sector público sino que tiene que ser una responsabilidad compartida entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

2.3.2 El modelo transversal

El segundo modelo lo hemos llamado el ‘modelo transversal de mainstreaming de género’. De los ocho países comprendidos en este estudio, el país que se acerca más a este modelo es Bélgica. Sin embargo, Francia y algunas regiones españolas como Andalucía también pueden incluirse aquí. En estos países y regiones, se hace un uso frecuente del término ‘transversalidad’ para indicar la participación de diferentes órganos de la administración en la implementación de planes o programas de igualdad de género. Por tanto, estos planes requieren cierto grado de consenso y coordinación intra-gubernamental. Los objetivos de estos planes suelen ser bastante variados, yendo desde compromisos de carácter general a medidas específicas (como por ejemplo el diseño de indicadores y herramientas de evaluación). En la mayoría de los casos, estos planes son gestionados con el apoyo logístico de una unidad de la administración dedicada a la igualdad de género. Estas unidades pueden ser organismos autónomos o bien formar parte de una estructura ministerial.

Los países dentro de este modelo comparten una tradición de políticas de igualdad de género dominada fundamentalmente por la acción positiva. Esto hace que los planes transversales se distinguan por una serie de características:

- Estos planes transversales constan tanto de medidas de mainstreaming como de medidas típicas de acción positiva aunque en la mayoría de los casos estas últimas constituyen la mayor parte de las acciones;
- La mayoría de las medidas incluídas en estos planes transversales van dirigidas exclusivamente a las mujeres;
- En estos planes la línea divisoria que separa el mainstreaming de género de la acción positiva es confusa, y por tanto difícil de distinguir;
- Estos planes suelen estar encaminados a establecer las condiciones necesarias para introducción del mainstreaming de género. En este sentido, algunos de los planes nacionales y regionales examinados aquí (como por ejemplo el plan belga) se perciben como un paso preliminar hacia la íntegra implementación del mainstreaming.

2.3.3 El modelo regido por la UE

El tercer modelo de mainstreaming de género es el llamado ‘modelo regido por la UE’. Los países que comprenden este modelo comparten la característica de que sus prácticas de mainstreaming están fuertemente influenciadas por la UE, principalmente a través de los Fondos Estructurales de la Unión o, como en el caso de Lituania, como condición para su incorporación como nuevo miembro. Irlanda constituye un ejemplo claro de este modelo, aunque los casos España y Grecia también se acercan en mayor o menor medida a él.

Esta fuerte influencia de la UE dota a estos países de una serie de características distintivas en sus prácticas de mainstreaming con respecto a los países restantes. En primer lugar, en estos países el mainstreaming de género no forma parte de una estrategia global encaminada a la igualdad de género (como es el caso, por ejemplo, de Suecia) sino que constituye más bien un fin en sí mismo. Además, el mainstreaming de género suele entenderse en términos tecnocráticos o burocráticos, en tanto que el término suele referirse a evaluaciones de impacto de las políticas públicas desde una perspectiva de género u a otras técnicas de evaluación. La segunda característica es que las actividades clasificadas de ‘mainstreaming de género’ se hallan normalmente encuadradas dentro del contexto de los Programas de Fondos Estructurales, mientras que otras prácticas de mainstreaming desarrolladas fuera de estos contextos (como por ejemplo los programas de coeducación en España, o la estrategia de incorporar el principio general de la igualdad en Irlanda) son denominadas con términos alternativos (como por ejemplo, ‘transversalidad’ en España o ‘equality proofing’ en Irlanda). Una tercera característica compartida por todos estos países es que tanto los objetivos como la práctica del mainstreaming de género no están integrados de lleno en las políticas públicas. Así, las actividades de mainstreaming realizadas dentro del contexto del Programa de Fondos Estructurales suelen llevarse a cabo independientemente de otras actividades de igualdad de género realizadas fuera de este contexto. Una cuarta característica en común es la falta de algún indicio de colaboración o coordinación intra-gubernamental en la gestión de

políticas de mainstreaming de género. Las experiencias de integración de la dimensión de género en el área de la educación en Grecia e Irlanda son ejemplos a destacar en este sentido, ya que en estos países los organismos reponsables de implementar el mainstreaming de género en las políticas educativas trabajan con independencia del resto de las políticas educativas. Este aislamiento puede explicarse por el hecho de que, en estos países, el mainstreaming de género no es el resultado de una evolución ‘natural’ de las políticas de igualdad de género a nivel nacional. Finalmente, una quinta característica es que en estos países (con la posible excepción de Irlanda) las iniciativas de mainstreaming son percibidas con un alto grado de sospecha por parte de los actores implicados, como por ejemplo funcionarios de la Administración que trabajan en los organismos de igualdad, organizaciones feministas e investigadores expertos en el tema. Así, por ejemplo, en España y Grecia los actores entrevistados arguyen que las condiciones sociales en sus países para la introducción del mainstreaming de género no son las adecuadas y advierten del impacto negativo que este tipo de iniciativas puede generar en el progreso hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres. Otra razón que explica esta resistencia a la implantación del mainstreaming de género es que este enfoque está siendo llevado a cabo en estos países dentro del contexto de los Fondos Estructurales de la UE, cuyos objetivos primordiales son el crecimiento económico y productivo más que el objetivo de la igualdad, que queda relegado a un segundo plano.

2.3.4 El modelo de igualdad genérica

El cuarto modelo a distinguir constituye más bien un modelo de mainstreaming de la igualdad en general antes que un modelo de mainstreaming de género propiamente dicho, si bien éste incluye también prácticas de mainstreaming de género. Este modelo es especialmente evidente en el reino Unido – en particular en los gobiernos autónomos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, aunque pueden también hallarse elementos característicos en Irlanda y, de un modo más difuso, en Lituania.

En este modelo, la práctica de mainstreaming de género forma parte de una estrategia más global, consistente en la incorporación del principio de igualdad genérica en todas las políticas públicas. Aunque existen diferencias entre estos países o regiones autónomas en el grado de intensidad y en el alcance de las prácticas de mainstreaming, éstas consisten en la integración del principio de la igualdad genérica en todas las actividades de las instituciones públicas. En algunos casos, esta estrategia incluye la introducción de leyes de igualdad mientras que en otros, ésta consiste más bien en un amplio consenso, pactado por gobierno y sociedad civil, de integrar el principio de la igualdad en el seno de todas las políticas públicas. En los países y regiones asociados a este modelo, la incorporación del principio de igualdad en el conjunto de las políticas públicas supone una clara evolución con respecto a una tradición basada en políticas anti-discriminatorias, hacia unas políticas de igualdad mucho más pro-activas. Aparte de esto, esta estrategia supone el paso de una política de igualdad centrada en consideraciones de género a otra donde el género constituye solamente un motivo entre otros de discriminación, tales como la edad, la orientación sexual, la raza u origen étnico o la discapacidad. Las entrevistas llevadas a cabo en estos países y regiones ponen de manifiesto que este desarrollo es, sin embargo, bastante controvertido. Así, un número elevado de personas

entrevistada expresaron el temor de que esta estrategia puede dar lugar a una progresiva dilución, o invisibilidad, de las consideraciones relativas al género.

2.4 Factores Determinantes en el Progreso del Mainstreaming de Género

A la hora de explicar el progreso del mainstreaming de género, hay que señalar la importancia de factores de contexto o ambientales. Estos comprenden, por ejemplo: la tradición de un país o región en la lucha contra las desigualdades de género; la existencia (o no) de líderes en el terreno de la igualdad, o si el mainstreaming de género es compatible con las prioridades políticas del momento. Con respecto a la tradición de un país en temas de igualdad de género, aquí nos referimos no solamente a la duración de su compromiso con la igualdad de género sino más bien al tipo de enfoque adoptado en esa lucha así como al grado de profundidad en sus análisis sobre la desigualdad –es decir, si existe una concepción de la desigualdad en términos estructurales.

El progreso del mainstreaming de género también se ve influenciado por la existencia de ‘líderes’ en el terreno de la igualdad. A menudo, éstos son individuos con cargos influyentes o individuos en grupos de interés que consiguen con éxito atraer la atención del gobierno hacia temas de igualdad de género. Con respecto al tercer factor arriba mencionado (es decir, si mainstreaming de género es compatible con las prioridades políticas del momento) es preciso resaltar que este enfoque no suele disfrutar de un gran apoyo, por lo que, a menos de que exista un compromiso firme por parte del gobierno, es muy poco probable que llegue a introducirse con éxito. Así, se dan casos en los que el uso de una retórica del mainstreaming por parte del gobierno no se corresponde con la práctica, debido a una falta de compromiso. Además, la aparente neutralidad del mainstreaming de género y su disociación de discursos feministas, hace que este enfoque sea susceptible de ser explotado para todo tipo de propósitos - incluso para alcanzar objetivos que nada tienen que ver con la igualdad.

En resumen, nuestro estudio pone claramente de manifiesto que la puesta en marcha del mainstreaming de género necesita de una serie de condiciones. Estas comprenden, además de las arriba mencionadas, conocimientos expertos en el uso de técnicas y herramientas de elaboración de políticas públicas (como por ejemplo, técnicas de evaluación) además de un amplio consenso social en cuanto a los objetivos a perseguir. Estas condiciones son especialmente necesarias a la hora de dotar al mainstreaming de género de cierto grado de estabilidad. Cabe señalar que en países como España, Francia, Grecia y Lituania, la falta de condiciones es sorprendente. Así, se observa cómo en dichos países no existe un compromiso estable por parte del gobierno, al mismo tiempo que sus respectivas ‘culturas’ administrativas son ajenas a las técnicas asociadas al mainstreaming, tales como las evaluaciones de impacto desde una perspectiva de género. En consecuencia, el mainstreaming de género es percibido con un alto grado de sospecha.

Un posible obsáculo en la implantación del mainstreaming de género es el relevo de una política propia de igualdad por otra encaminada ante todo a perseguir objetivos económicos. Esto es cada vez más evidente tanto a nivel Europeo como a nivel nacional. Aunque el énfasis en objetivos económicos apenas constituye una novedad, es posible observar cómo países como Francia, Grecia y el Reino Unido la importancia de los objetivos económicos dentro de las políticas de igualdad va en aumento. Esto se ve

claramente en los objetivos y contenido de las políticas (por ejemplo en las políticas educativas del Reino Unido) así como en el nombre de las instituciones de igualdad (como el cambio de nombre del ministerio francés encargado de la igualdad). Sin embargo, mientras que en Francia y el Reino Unido este énfasis en cuestiones de mercado de trabajo y productividad económica está ligado a objetivos nacionales, en Grecia puede estar ocasionado por su alto grado de dependencia de los Fondos Estructurales de la UE -cuyos contenidos están fuertemente orientados hacia ese tipo de objetivos.

Capítulo 3

Resultados del estudio a nivel Europeo

Uno de los objetivos principales del proyecto EQUAPOL es analizar las relaciones entre las políticas de igualdad de género a niveles nacional y Europeo, prestando especial atención a la influencia de la UE en los enfoques a nivel nacional así como a las similitudes y diferencias entre las políticas nacionales y de la UE de igualdad de género.

3.1 Influencia de los Enfoques Nacionales

3.1.1 La influencia de la UE en los enfoques nacionales

En términos generales, las políticas de la UE de igualdad de género han servido para legitimar los esfuerzos de incorporar el mainstreaming de género en los estados miembros, en especial en algunos como Bélgica e Irlanda donde la influencia de la UE ha sido un agente decisivo de cambio.

La legislación Europea sobre la igualdad de género ha influido positivamente en el desarrollo de la política a nivel nacional tanto en países anteriormente ‘rezagados’ en la legislación de igualdad de género (como Irlanda y Grecia) como en países más avanzados al respecto. En los nuevos estados miembros, la incorporación del *acquis communautaire* ha contribuido de manera decisiva a la creación de organismos institucionales y mecanismos legales para la igualdad de género.

El apoyo económico de la UE a las medidas de acción positiva ha tenido una influencia especial en muchos países, sobre todo en áreas determinadas, como por ejemplo la educación. Los Fondo Estructurales de la UE han sido especialmente importantes en este respecto, ejerciendo una influencia beneficiosa en los programas nacionales de apoyo a la acción positiva y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en países como Bélgica, España, Grecia, Irlanda y Reino Unido. Sin embargo, un número importante de personas entrevistadas consideran que el apoyo de la UE a la acción positiva ha disminuido y algunas arguyen que el mainstreaming de género es responsable de dicha merma.

Con respecto a la influencia de los enfoques más recientes de la UE, las opiniones son más variadas, y también más críticas. Así, muchos de los actores involucrados en políticas de igualdad de género expresaron una fuerte decepción y descontento sobre la dirección y el ritmo de las políticas de igualdad de género recientemente impulsadas por la UE.

En algunas áreas determinadas, la influencia de las políticas de la UE es bastante débil y en algunos casos incluso negativa. En Grecia, por ejemplo, la influencia de la UE en las políticas de pensiones no es sólo débil sino que afecta negativamente a las mujeres. Se da una situación similar en Lituania, donde las organizaciones de mujeres consideran que las políticas de la UE ejercen una influencia negativa en los sistemas de seguridad social y de pensiones.

De cara al futuro, se advierte un cierto pesimismo entre algunos de los actores con respecto al futuro papel de la UE como líder en las políticas de igualdad de género. Así, algunos hacen notar que la capacidad de la Comisión Europea para negociar políticas a nivel de la UE y proporcionar una visión sobre temas y políticas de igualdad de género ha decrecido sustancialmente. Incluso aquellos actores que apoyan el concepto del *mainstreaming* de género, no consideran que la UE proporcione una visión clara sobre la igualdad.

3.1.2 Influencias internacionales en enfoques nacionales

Las influencias de la política internacional en enfoques nacionales de igualdad de género son de tres tipos: una influencia general en la introducción o promoción del *mainstreaming* de género tras la conferencia de Pekín sobre la mujer en 1995; influencias internacionales en el desarrollo de métodos y herramientas del *mainstreaming* de género y por último influencias más específicas (en concreto en los nuevos estados miembros) por parte de agencias internacionales y organismos regionales, muchos de los cuales han adoptado el *mainstreaming* de género como estrategia al mismo tiempo que enfatizan los derechos de la mujer, el empoderamiento de las mujeres y la acción positiva.

La conferencia de Pekín de 1995 dio un impulso muy importante al avance de las políticas de igualdad y el *mainstreaming* de género en Europa, marcando un cambio en la naturaleza de estas políticas y su gestión. Esta conferencia además coincidió con la incorporación de Suecia a la UE (junto con Austria y Finlandia), que ejerció una influencia muy importante en la equiparación de las políticas de igualdad de género a niveles nacional y europeo.

Los enfoques internacionales también han ejercido una influencia considerable en el desarrollo de técnicas para la aplicación del *mainstreaming* de género, notablemente herramientas para el análisis de género como evaluaciones de impacto y más recientemente, análisis de presupuestos desde una perspectiva de género.

En Lituania, el apoyo de organismos internacionales y regionales a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la Agencia Internacional de Desarrollo de Suecia y el Consejo Nórdico ha ejercido una influencia muy positiva en el desarrollo de redes de mujeres, la disseminación de información y conocimiento sobre los derechos de la mujer y la igualdad de género. Sin embargo, esta diversidad de influencias externas puede haber dado lugar a diversos enfoques sobre la igualdad.

3.2 Similitudes y Diferencias entre Políticas de la UE y Políticas Nacionales

La interdependencia e interacción de los sistemas de gobierno nacional y europeo y el carácter dinámico del gobierno de la UE desde principios de los noventa hace que la situación sea compleja, donde las similitudes y diferencias varían con el tiempo.

3.2.1 Similitudes y Diferencias entre las Políticas de la UE y Políticas Nacionales

Con respecto a los objetivos de las políticas de igualdad de género, la UE comparte con Suecia la existencia de objetivos globales sobre la igualdad de género a los que todas las políticas y programas deben contribuir. Sin embargo, al contrario que en Suecia, los objetivos de la igualdad de género en áreas específicas de las políticas de la UE, como la educación o la protección social, no están en línea con esos objetivos globales y se acercan más a casos como el del Reino Unido, donde los objetivos de la igualdad de género están asociados a objetivos de empleo y productividad. Las fechas de formulación de los objetivos de la UE puede explicar esta aparente incongruencia, ya que los objetivos generales de las políticas de igualdad de género de la UE se marcaron en un momento en que la influencia de los países nórdicos era considerable mientras que las políticas actuales de la UE de educación y protección social se elaboraron dentro del marco de las prioridades marcadas en la Cumbre de Lisboa.

Con respecto a los objetivos del mainstreaming de género, la política de la UE consiste, como en el caso sueco, en un enfoque dirigido a garantizar que todas las políticas y programas de la UE contribuyan a la reducción de la desigualdad y a la mejora de la igualdad entre hombres y mujeres así como a la lucha contra los orígenes estructurales de la desigualdad. Sin embargo, a diferencia del caso sueco, en la UE el mainstreaming de género suele considerarse bien como un objetivo en sí mismo o bien como un medio para alcanzar otros objetivos, como mayor productividad y empleo. Más aun, estos aspectos 'productivos' de la igualdad de género son cada vez más dominantes en el discurso y la práctica de las políticas de la UE, tal y como se muestra en los Fondos Estructurales, la Estrategia Europea de Empleo y el programa de Mujeres y Ciencia.

3.2.2 Instrumentos de las políticas de igualdad de género

Uno de los instrumentos más extendidos de la igualdad de género tanto a niveles nacional y europeos es la legislación sobre la igualdad. Las leyes anti-discriminación en la educación y el empleo son las más importantes a destacar. Un avance reciente en algunos países es la introducción de legislación sobre la igualdad que va más allá de área de educación/empleo para cubrir servicios y centros públicos (como por ejemplo en Irlanda) y el ámbito de lo privado (como es el caso de España). Estos avances hacen que la legislación nacional de algunos países vaya más allá de lo establecido por la legislación comunitaria, donde la Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y suministro de bienes y servicios fue aprobada (a finales del 2004) sólo tras un larga disputa con el sector privado y tras muchos recortes a la propuesta original.

La inclusión de la acción positiva en la legislación nacional de algunos países (como por ejemplo Irlanda y Grecia) también hace avanzar las políticas nacionales más allá de la legislación comunitaria, la cual ha visto difícil legislar sobre la acción positiva y reducir

las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres (incluso en el área del empleo, y a pesar del nuevo artículo 141(4) del Tratado de Ámsterdam).

Los Planes de Igualdad de Oportunidades son un instrumento importante para las políticas de igualdad de la UE. La Estrategia Marco y los Programas Anuales de los Servicios de la Comisión elaboran planes de acción periódicos, aunque éstos parecen haber perdido su eficacia como herramienta para la aplicación del mainstreaming de género o para inspirar iniciativas a nivel nacional. Hay aquí similitudes con algunos de los países estudiados, donde se han lanzado planes de acción aislados (Bélgica y Lituania) o donde no se ha hecho un seguimiento del Plan una vez que éste ha terminado.

Los análisis de las políticas desde una perspectiva de género, que constituyen la herramienta principal del mainstreaming en Suecia, han sido un componente importante del enfoque europeo de mainstreaming. Así, las evaluaciones de impacto con una perspectiva de género han sido utilizadas en el contexto de los Fondos Estructurales y en la Estrategia de Mujeres y Ciencia de la Dirección General de Investigación.

Asimismo, las estructuras de consulta en la implementación del mainstreaming se han incrementado a nivel de la UE, con la introducción de mecanismos intra-institucionales para la coordinación y seguimiento de estas políticas tanto en la Comisión Europea como en el Parlamento Europeo, y la introducción de un mecanismo de consulta con los países miembros -el Grupo de Alto Nivel sobre la Igualdad de Género. Sin embargo, los mecanismos de consulta de la UE con actores no gubernamentales han permanecido invariables, mientras que las opiniones expresadas a través de mecanismos ya existentes, como el Comité Consultivo de Igualdad de Oportunidades y las redes de expertos, han sido gradualmente marginadas.

3.2.3 Instituciones y actores

Las características de las instituciones de igualdad de género en los ocho países estudiados y en la UE son muy similares entre sí, soliendo éstas consistir en una unidad o departamento de la Administración con responsabilidad del diseño y /o gestión de estas políticas. Al igual que ocurre en muchos países de la UE, la Unidad de Igualdad de Oportunidades ubicada en la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea ocupa un nivel bastante bajo dentro de la jerarquía institucional de la UE, además de no contar con poderes para sancionar estas políticas. Al mismo tiempo, no existe un cargo de Comisario Europeo para la Igualdad de Género.

La futura creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género es también similar a algunas estructuras existentes a nivel nacional, como el Instituto de la Igualdad en Bélgica. Así, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género está destinado a complementar las actividades desarrolladas por organismos de la igualdad ya existentes dentro de la Comisión. Hay que señalar, sin embargo, que para su puesta en marcha no se han puesto a disposición fondos adicionales de la UE. En general, la coyuntura actual dentro de la Comisión es de un declive gradual en relación al apoyo prestado al mainstreaming de género. Dada esta coyuntura, existe la posibilidad de que algunas de las funciones de la Comisión en relación a la gestión de las políticas de igualdad de género sean transferidas a una agencia con funciones meramente consultivas y con una

menor capacidad de influir en el desarrollo e implementación de las políticas de igualdad de género.

Tal y como ocurre a nivel nacional, el gobierno constituye el actor principal en las políticas de igualdad de género de la UE. Otros actores, como por ejemplo el Parlamento Europeo, el Lobby Europeo de Mujeres y los agentes sociales europeos, si bien dan opiniones y son consultados, son empujados, cada vez más, hacia la periferia del proceso de elaboración de estas políticas. En este sentido, la UE parece combinar la situación existente en países como Francia y España, donde el gobierno tiene un monopolio casi total en la elaboración de las políticas de igualdad de género, y también en países como Irlanda, Suecia o el Reino Unido, donde existen órganos consultivos sobre igualdad de género que están oficialmente reconocidos y a los que se les consulta durante el proceso de elaboración de estas políticas.

Otra analogía entre los niveles nacionales y de la UE, es la existencia de personalidades bastante influyentes en la trayectoria de las políticas de igualdad de género de la UE. Sin embargo, la influencia ejercida por estas personas suele ser de corta duración y limitada a determinadas áreas, dado que no suelen recibir un apoyo sostenido por parte de las instituciones. Al igual que en muchos países, los expertos universitarios también han jugado un papel importante en las políticas de igualdad de género de la UE. Por ejemplo, las redes europeas de expertos en igualdad de género jugaron un papel importante en la creación de estructuras institucionales para la igualdad de género a mediados de los noventa. Hoy día, sin embargo, existen solamente dos redes, cuya función es bastante limitada.

3.2.4 Progreso

En relación al progreso de las políticas de igualdad de género y de la implementación del *mainstreaming* de género, existen similitudes entre la UE y todos los países incluidos en este estudio, excepto Suecia. Así, como en los casos de Bélgica, España, Irlanda y el Reino Unido, la UE ha ido más allá de su compromiso formal de introducir el *mainstreaming* de género, poniendo en marcha algunos de los elementos característicos de este enfoque, entre los que se cuentan estructuras, estadísticas desagregadas, herramientas de evaluación y procedimientos administrativos para su gestión. A diferencia de estos países, sin embargo, la variedad de actores implicados en las políticas de igualdad de género en la UE ha experimentado un descenso.

De acuerdo con datos recientes, el grado de progreso del *mainstreaming* en la UE es muy similar a la situación existente en Francia, Grecia, Lituania y el Reino Unido – países donde, excepto algunas contadas iniciativas, hay poca evidencia de que este enfoque esté siendo implementado de hecho. Así, tal y como hemos señalado anteriormente, existen retrasos en la implementación de la Estrategia Marco y los Programas de Trabajo Anuales. Por otra parte, no se han desarrollado métodos para la evaluación de impacto con perspectiva de género, al mismo tiempo que el nivel de recursos asignados para la implementación de estos programas han experimentado un claro descenso. Incluso en aquellas áreas donde ha habido un avance considerable (Fondos Estructurales, Ciencia e Investigación) hay datos recientes que sugieren que los objetivos de la igualdad de género son más limitados que antes y que el nivel de esfuerzo para llevar a cabo algunas de estas

iniciativas está disminuyendo. Asimismo, en algunas áreas, como son la educación y la investigación, el mainstreaming está siendo reducido a un concepto de 'igualdad de trato entre mujeres y hombres'.

Por otra parte, se detecta un grado de fragmentación en las acciones de mainstreaming de género de la UE, ya que éstas suelen estar limitadas a áreas específicas, especialmente las relacionadas con el mercado de trabajo (empleo, Fondos Estructurales, educación, ciencia e investigación) en vez de afectar a todas las áreas de acción, tal y como establecen los objetivos de igualdad de género de la UE y la Estrategia del Mainstreaming de Género. Los esfuerzos llevados a cabo para aplicar el mainstreaming de género a áreas no relacionadas con el mercado de trabajo suelen enfrentarse con un grado elevado de resistencia por parte de instituciones tanto dentro como fuera de la UE.

En efecto, es posible observar la existencia de un abismo cada vez más acentuado entre la retórica del mainstreaming de género y la práctica actual a nivel de la UE - similar al abismo existente en países como Grecia y España. Lituania difiere del resto de los países ya que el mainstreaming de género no forma parte de su práctica gubernamental; sin embargo esto puede ser debido al hecho de que las negociaciones de incorporación a la UE estuvieron enfocadas a la adopción del *acquis communautaire*, por lo que el mainstreaming de género - que se inserta dentro de los métodos 'blandos' (como el método abierto de coordinación de las políticas) - no constituyó un requisito. El uso reciente de indicadores del género, acordado bajo varias Presidencias, sugieren un tratamiento más complaciente por parte de la Comisión en cuanto al mainstreaming de género.

La aparente dificultad de consolidar el mainstreaming de género a nivel de la UE difiere en muchos aspectos de las dificultades encontradas en algunos de los países estudiados, como Grecia y España. Así en la UE, dicha dificultad puede consistir bien en un problema para lograr que los distintos departamentos o agencias trabajen colaborativamente debido a la rivalidad existente entre ellos, o bien a la existencia de una cultura patriarcal en la Comisión Europea, donde el mainstreaming de género no sirve los intereses de los que están en el poder.

Otros factores importantes que pueden estar afectando la consolidación del mainstreaming en la UE son los cambios recientes en las políticas públicas y también la dirección política general de la UE. A este respecto, hay que señalar dos cambios importantes desde principios de la década de los noventa. El primero es el fortalecimiento de la política social tras los compromisos establecidos en el Tratado de Amsterdam, que ha dado lugar a un apoyo más sistemático de los Programas de Acción. El segundo es la agenda económica puesta de manifiesto en los objetivos de Lisboa. Así, tanto a nivel nacional como en la UE los objetivos de crecimiento económico y de empleo han llegado a dominar la agenda política - una agenda que ha dejado de lado otras prioridades, las cuales se consideran como meros instrumentos para alcanzar dichos objetivos económicos.

Más aún, el enfoque cada vez más instrumental de la igualdad de género por parte de la UE, es paralelo a la orientación de sus políticas sociales. Así, el objetivo de la Agenda de Política Social, acordada en el Consejo de Niza en diciembre de 2000, es reforzar el papel

de las políticas sociales como factor de productividad. Aquí se incluye la igualdad de género, que ha sido también presentada de acuerdo con este objetivo.

Dado el contexto actual de la UE donde la toma de decisiones se lleva a cabo mediante procesos colectivos y donde existe un mayor contacto entre las administraciones involucradas en la implementación de las políticas públicas (especialmente en el caso de las políticas sociales, cuya responsabilidad recae en los estados miembros) los objetivos de las políticas de la UE se convierten en el denominador común de un estándar genérico, y no una vía para elevar los estándares nacionales mediante la creación de 'benchmarks'. El paso de un enfoque legislativo a leyes 'blandas' y métodos abiertos de coordinación supone un reto importante en el avance de la igualdad de género, especialmente en un contexto de cambios políticos a nivel nacional y de una hegemonía de políticas económicas de corte neo-liberal.

Dentro de esta coyuntura, el mainstreaming de género está bien adaptado para servir los intereses de la política social de la UE, a través de la integración (y no su adaptación) de la igualdad de género en sus políticas, programas, métodos (evaluaciones de impacto, seguimiento) e instrumentos (indicadores, estadísticas) los cuales son muy parecidos a los mecanismos utilizados para la implementación de los objetivos de Lisboa. Si se aplica como es debido, el mainstreaming de género tiene el potencial de reformar las políticas y los programas para servir los intereses de la igualdad. Sin embargo, hasta ahora, la implementación del mainstreaming de género no ha logrado alcanzar los compromisos de la UE ni los de los gobiernos de sus estados miembros.

Conclusiones

Progreso y dificultades de las políticas de igualdad de género

En años recientes las políticas de igualdad de género han experimentado un avance en la creación de mecanismos para su diseño y gestión, tanto a nivel nacional como de la UE. Estos mecanismos comprenden instrumentos legales e institucionales, así como métodos dirigidos a facilitar la toma en consideración de cuestiones de género en la elaboración de las políticas públicas. Dichos avances pueden observarse en toda la UE, tanto en los miembros recién llegados como en aquellos de más antigüedad, y tanto en países con una corta tradición en políticas de igualdad de género como en aquellos donde dicha tradición está fuertemente consolidada.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la existencia de un progreso con respecto a los efectos de las políticas de igualdad de género es más difícil de establecer. Esto es debido en parte a la ausencia de objetivos claros, y en parte al hecho de que es probablemente muy pronto para juzgar la eficacia de enfoques tan recientes como el mainstreaming de género, pues éstos buscan un cambio estructural a largo plazo. Así, nuestro estudio sugiere que el mainstreaming de género suele considerarse como un mero procedimiento o técnica más que como una estrategia para conseguir el empoderamiento de ambos sexos y un cambio en las estructuras.

Asimismo, el estudio EQUAPOL revela que la transversalidad, consistente en extender objetivos de igualdad de género a todos los sectores e instituciones de las políticas públicas no es lo suficientemente integradora del género, con lo que el conjunto de las políticas públicas permanece más o menos invariable. Dicho de otro modo, no hay todavía evidencia del ‘potencial transformador’ del mainstreaming de género, tan frecuentemente anunciado en la literatura sobre el tema.

Por otro lado, el clima político actual de rechazo hacia cuestiones de igualdad de género, en especial a nivel Europeo, limita la capacidad del mainstreaming de género de producir políticas públicas ‘sensibles a las diferencias de género’ y ‘afines a las necesidades de la mujer’. Esto no significa que no haya habido progreso, sino más bien que se necesitan enfoques nuevos que garanticen la continuidad de pasadas conquistas y de su avance en el futuro.

Visión y objetivos de las políticas de igualdad de género

Una de las principales conclusiones de este estudio es la necesidad de ofrecer una visión más clara de los objetivos de las políticas de igualdad de género. Así, uno de los mayores defectos de los enfoques utilizados actualmente (y especialmente del mainstreaming) consiste en un énfasis exagerado en procedimientos a expensas de resultados. Es decir, a la vez que se elaboran objetivos cuantificables (como por ejemplo, indicadores de género

acordados en varias reuniones de la presidencia europea) hay una ausencia total de objetivos sociales y de objetivos de igualdad de género. Esto es cierto incluso en países como Suecia, donde el principio de la igualdad de género está firmemente anclado en su sociedad y en sus políticas públicas. Todo esto hace difícil que la igualdad de género consiga partidarios (pues no existen datos suficientes que establezcan las ventajas de estas políticas ni a quién beneficia) y que se elaboren indicadores cuantificables y no cuantificables que permitan determinar las ventajas de estas políticas más allá de un área determinada.

La igualdad de género como parte de un enfoque general de la igualdad

¿Cómo progresar en la igualdad de género dentro de un contexto de igualdad genérica? Expertos en cuestiones de género y feministas están de acuerdo en que el género es específico y cualitativamente distinto a otros tipos de desigualdades por razón de etnia, discapacidad, etc. Un rasgo distintivo es que la desigualdad de género está asociada a sistemas patriarcales de poder. Por tanto, es necesario mantener los mecanismos específicos de igualdad de género (legales, institucionales), los procedimientos de diálogo, análisis y diseño de políticas, así como las acciones positivas encaminadas a empoderar a las mujeres y a promover la igualdad de género. Asimismo la igualdad de género necesita de fondos específicos, conocimientos expertos y datos empíricos relativos al género. Esto es posible llevarse cabo dentro de un marco institucional amplio, que se ocupe de varias razones de desigualdad y discriminación. De hecho, el enfoque genérico de igualdad presenta muchas ventajas, tal y como muestran los ejemplos de Escocia e Irlanda del Norte. Estas consisten en un nivel más alto de apoyo político y de económico, así como la posibilidad de establecer alianzas con diferentes grupos de identidad (como por ejemplo, alianzas género/etnia o género/edad). La igualdad de género, sin embargo, no debe ser absorbida dentro de un enfoque más amplio de igualdad hasta el punto de que se haga invisible y vacía de recursos, como tampoco debe ser tratada como una mera forma de 'discriminación'. En resumen, el problema no es tanto si la igualdad de género puede o debe ser tratada dentro de un enfoque genérico de la igualdad, sino más bien cómo puede hacerse esto sin que la igualdad de género salga afectada.

Una gestión más robusta del mainstreaming de género

El mainstreaming de género tiene muchas ventajas. Por ejemplo, se ocupa de aspectos estructurales de la desigualdad; critica la aparente neutralidad de las políticas públicas al tiempo que desarrolla métodos de evaluación de impacto de género de dichas políticas; implica un esfuerzo continuo en todas las áreas de actuación de las políticas públicas; además de contar con una variedad de actores para su aplicación. Sin embargo, dado que los cambios estructurales necesitan tiempo, la aplicación del mainstreaming de género necesita ir acompañada de un mayor esfuerzo por parte de todos los protagonistas implicados en el proceso. En primer lugar, es esencial establecer prioridades estratégicas hacia las que enfocar el trabajo de mainstreaming. Esto significa determinar 'puntos de entrada' estratégicos para la integración de la perspectiva de género. En segundo lugar es necesario que la incorporación del género en las políticas públicas se haga

sistemáticamente, y no a través de proyectos piloto o iniciativas aisladas. Para este fin, el uso sistemático del análisis de género (como por ejemplo el análisis de presupuestos) puede ser bastante beneficioso.

Promover una mayor participación de los actores implicados y el fortalecimiento de alianzas

Es imprescindible que la responsabilidad por las políticas de igualdad y el mainstreaming de género no recaiga únicamente en funcionarios de la administración o en organismos públicos fuertemente controlados por hombres. Así, para progresar en la igualdad de género es necesario involucrar a una amplia variedad de actores, así como a un mayor número de mujeres. Esto implica, por una parte, la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil y la promoción de un diálogo social genuino que vaya más allá de simples mecanismos de consulta. Así, las comisiones parlamentarias y gubernamentales dedicadas al tema de la igualdad de género deben contar con una gran diversidad de actores. Esto a su vez impulsa el avance en la participación igualitaria entre mujeres y hombres en la toma de decisiones. En definitiva, es necesario fortalecer las alianzas entre diversos tipos de actores (sociedad civil, sector privado, universidades, gobierno y parlamento) en la incorporación de la perspectiva de género, con el fin de que los fundamentos teóricos de las políticas públicas puedan ser evaluados y mejorados y también con el fin de establecer conexiones entre estas políticas y otras esferas de actividad.

Fortalecer el fundamento teórico del género

Es necesario fortalecer nuestros conocimientos sobre la igualdad y la desigualdad de género, así como el impacto de las políticas públicas en las relaciones entre mujeres. Esto significa hacer una evaluación y seguimiento bien fundado de las políticas públicas, prestando especial atención a sus aspectos de género. La investigación cualitativa, particularmente la investigación sobre la reproducción de las desigualdades de género y la intersección entre las desigualdades de género y otro tipo de desigualdades, debe convertirse en un elemento imprescindible en la elaboración de las políticas públicas. La necesidad de ahondar en nuestros conocimientos es apremiante incluso en los países del norte de Europa, donde hay se invierte considerablemente para la investigación sobre el género. Asimismo, es imprescindible prestar un apoyo al desarrollo continuado de los estudios universitarios de género y también a la continuidad de los fondos de la UE dedicados a la investigación sobre este tema.