

0000370187.

D
396(46)
VAL

Col·lecció Quaderns Feministes

Celia Valiente Fernández

**EL FEMINISMO DE ESTADO
EN ESPAÑA:
EL INSTITUTO DE LA MUJER
(1983-2003)**



BIBLIOTECA



0000370187

Institut Universitari d'Estudis de la Dona
Universitat de València

A mis padres

Direcció: Isabel Martínez Benlloch

Consell editorial: Ester Barberà, Mónica Bolufer, Concha Domingo, María Luisa Moltó, Rosa Pastor, Julia Sevilla y Teresa Yeves.
Universitat de Valencia.

Secretaria de redacció: Concha Domingo Pérez

Disseny coberta: Carmen Navarrete Tudela

Fotografies:

La filla de l'artista d'Eugeni Carbonell. Museu Sant Pius V.

Fotografia de Paco Alcántara

Manifestación feminista. Fotografia cedida por E-Leuis.net

© Institut Universitari d'Estudis de la Dona
Avda. Blasco Ibáñez, 32 - 46010 València
Tel./Fax.: 96 398 31 35

Impressió: Gráficas Papallona
C/ Pío XI, 40 bajo. 46014 Valencia. Tel: 96 357 57 00

ISBN: 84 - 370 - 6398 - 1
Depòsit Legal: V - 2056 - 2006

ÍNDICE

	Página
Índice de tablas	11
Abreviaturas	12
Agradecimientos	13
1. INTRODUCCIÓN	15
El objeto de estudio.....	15
Las hipótesis explicativas: movimiento de mujeres, feminismo institucional y entorno político.....	21
Los casos empíricos.....	26
Las fuentes.....	29
La estructura del libro.....	29
2. LA FORMACIÓN OCUPACIONAL (1983-1997)	31
La formación ocupacional y la selección de los debates.....	33
Debate 1: El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1985), 1983-1985.....	35
Líneas principales del debate.....	35
El impacto político del Instituto de la Mujer.....	36
Factores explicativos.....	38
Debate 2: La creación del Consejo General de la Formación Profesional (1986), 1985-1986.....	40
Líneas principales del debate.....	40
El impacto político del Instituto de la Mujer.....	41
Factores explicativos.....	42

Debate 3: Los pactos de 1992 y 1996 y la reforma del Consejo General de la Formación Profesional (1997), 1986-1997	42	Líneas principales del debate	75
Líneas principales del debate	42	El impacto político del Instituto de la Mujer	77
El impacto político del Instituto de la Mujer	44	Factores explicativos.....	79
Factores explicativos.....	45	Debate 3: La Ley de extranjería de enero de 2000 (2000), 1998-2000.....	79
Discusión de los resultados.....	50	Líneas principales del debate	79
3. EL ABORTO (1983-1998)	51	El impacto político del Instituto de la Mujer	80
El aborto y la selección de los debates.....	52	Factores explicativos.....	82
Debate 1: La despenalización parcial del aborto por la Ley Orgánica 9/1985 (1985), 1983-1985	53	Discusión de los resultados.....	82
Líneas principales del debate	53	5. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA (1983-2003).....	85
El impacto político del Instituto de la Mujer	56	La representación política y la selección de los debates.....	86
Factores explicativos.....	57	Debate 1: La cuota del 25 por cien en el PSOE (1988), 1987-1988	88
Debate 2: El reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 (1986), 1985-1986	59	Líneas principales del debate	88
Líneas principales del debate	59	El impacto político del Instituto de la Mujer	90
El impacto político del Instituto de la Mujer	61	Factores explicativos.....	92
Factores explicativos.....	62	Debate 2: La cuota del 40 por cien en el PSOE (1997), 1992-1997	94
Discusión de los resultados.....	65	Líneas principales del debate	94
4. LA PROSTITUCIÓN (1983-2000)	67	El impacto político del Instituto de la Mujer	95
La prostitución y la selección de los debates	68	Factores explicativos.....	97
Debate 1: El nuevo Código Penal (1995), 1994-1995.....	69	Debate 3: La propuesta de una cuota obligatoria del 40 por cien para todos los partidos (2003), 1997-2003	98
Líneas principales del debate	69	Líneas principales del debate	98
El impacto político del Instituto de la Mujer	71	El impacto político del Instituto de la Mujer	101
Factores explicativos.....	74	Factores explicativos.....	102
Debate 2: La reforma del Código Penal (1999), 1997-1999	75	Discusión de los resultados.....	104

6. EL ASUNTO CANDENTE: LA REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (2002-2003)	107
La selección del debate	107
El debate sobre la reforma de 2002-2003 del sistema de protección por desempleo en España	109
Líneas principales del debate	109
El impacto político del Instituto de la Mujer	117
Factores explicativos	118
Discusión de los resultados	119
7. CONCLUSIONES	121
Recordatorio: el objeto de estudio, las hipótesis explicativas y los casos empíricos	121
Las variedades del impacto político del Instituto de la Mujer	123
Las hipótesis explicativas: movimiento de mujeres, feminismo institucional y entorno político	126
Investigaciones futuras	135
Implicaciones para la práctica política	136
Apéndice: Variables dependiente e independientes	139
Referencias	151

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Tipos de impacto político de un organismo de igualdad	20
Tabla 2. Factores explicativos del impacto político del feminismo institucional	21
Tabla 3. Impacto político del Instituto de la Mujer en formación ocupacional, 1983-1997	32
Tabla 4. Presupuesto del Instituto de la Mujer, 1983-2003	47
Tabla 5. Relación de puestos de trabajo de personal funcionario y catálogo de puestos de personal laboral del Instituto de la Mujer, 1990-2003	47
Tabla 6. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto al aborto, 1983-1998	51
Tabla 7. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto a la prostitución, 1983-2000	68
Tabla 8. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto a la representación política, 1983-2003	85
Tabla 9. Impacto político del Instituto de la Mujer en formación ocupacional, aborto, prostitución, representación política y asunto candente (de la protección por desempleo), 1983-2003	123
Tabla 10. Factores explicativos del impacto pleno del Instituto de la Mujer	127
Tabla 11. Factores explicativos del impacto simbólico del Instituto de la Mujer	128
Tabla 12. Factores explicativos del impacto nulo del Instituto de la Mujer	130
Tabla 13. Factores explicativos del impacto pleno, simbólico, nulo y ajeno al movimiento del Instituto de la Mujer	132

ABREVIATURAS

AES Acuerdo Económico y Social
AP Alianza Popular
APRAMP Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituta
AUPEPM Asociación Universitaria para el Estudio de los Problemas de la Mujer
CC.OO. Comisiones Obreras
CE Comunidad Europea
CEOE Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CiU Convergència i Unió
FLM Frente de Liberación de la Mujer
FORCEM Fundación para la Formación Continua en la Empresa
FSE Fondo Social Europeo
IM Instituto de la Mujer
INEM Instituto Nacional de Empleo
IU Izquierda Unida
IVE Interrupción Voluntaria del Embarazo
ONG Organización No Gubernamental
PCE Partido Comunista de España
PDNI Partido Democrático de la Nueva Izquierda
Plan FIP Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional
PNV Partido Nacionalista Vasco
PP Partido Popular
PPO Programa de Promoción Profesional Obrera
PSOE Partido Socialista Obrero Español
SERNAM Servicio Nacional de la Mujer
TC Tribunal Constitucional
UCD Unión de Centro Democrático
UE Unión Europea
UGT Unión General de Trabajadores

AGRADECIMENTOS

Esta monografía se enmarca en un proyecto internacional llevado a cabo por la Red de Investigación sobre Género y Estado (*Research Network of Gender and the State*, RNGS), dirigido por Dorothy McBride y Amy G. Mazur, a quienes doy las gracias por haberme permitido participar en un estudio tan estimulante desde el punto de vista intelectual. Versiones anteriores de los capítulos del libro mejoraron significativamente gracias a los comentarios de Kerman Calvo, Laura Cruz, Cristina Flesher, Gracia Trujillo, Melissa Hausman, Manuel Jiménez, Joni Lovenduski, Amy G. Mazur, Dorothy McBride, Joyce Outshoorn y Birgit Sauer. Rosemary Barberet y Remo Fernández me proporcionaron una ayuda inestimable en la recopilación de la bibliografía y las fuentes. Por último, mi familia siempre valoró positivamente mi dedicación a las ciencias sociales, y me proporcionó el cariño incondicional que ayuda a las personas a perseverar en sus objetivos y a disfrutar mientras intentan alcanzarlos.

1. INTRODUCCIÓN

Desde aproximadamente los años setenta se han fundado en la mayor parte de los países del mundo instituciones cuyo principal cometido reside en mejorar la condición de las mujeres como grupo y erosionar las desigualdades entre éstas y los hombres. También se han establecido organismos similares en los ámbitos regional y local. En ciencias sociales este conjunto de instituciones se denomina “feminismo de Estado”, “feminismo institucional” o “feminismo oficial”, conociéndose como “feministas de Estado” a las personas que trabajan en estos “organismos (o agencias) de igualdad” o “instituciones feministas” (McBride y Mazur 2004, 2; Stetson y Mazur 1995, 1-2).¹

EL OBJETO DE ESTUDIO

¿Cuál es el impacto del feminismo institucional en el ámbito político? La pregunta constituye el interrogante principal de este libro. Por impacto en el ámbito político entiendo la capacidad de los organismos de igualdad de insertar en los debates que preceden a las decisiones políticas (y en el propio contenido de las decisiones) las demandas del movimiento organizado de mujeres (en lo sucesivo, “movimiento de mujeres” o simplemente “movimiento”).² Cuando las mujeres se organizan explícitamente como tales para intentar conseguir cualquier tipo de cambio social nos encontramos ante un movimiento de mujeres (Ferre y Mueller 2004, 577).³

Como nuestro a continuación, el objeto de estudio de este trabajo está relacionado con varias literaturas de ciencia política y sociología. Éstas versan sobre los intereses de las mujeres, los movimientos de mu-

¹ Otros autores, entre ellos, Abadan-Unat y Tokgöz (1994, 707), Dahlerup (1993), Hatem (1992; 1994), Hernes (1987) o Lucas (1990), utilizan la expresión “feminismo de Estado” para nombrar fenómenos diferentes a los estudiados en esta monografía. Una recopilación y valoración de los diferentes usos de la expresión pueden consultarse en Threlfall (1998, 71-81).

² Las investigaciones sobre organismos de igualdad y movimientos de mujeres, entre ellas ésta, en ocasiones tienden a presentarlos como actores unitarios, cuando en realidad no lo son. Además, son proclives a describir las instituciones y los movimientos como si de seres animados se tratara, por ejemplo, cuando afirman que “el organismo X defendió la postura A” o “el movimiento Y apoyó la política pública B”. Conviene recordar que este tipo de expresiones constituyen recursos estilísticos, ya que sólo las personas pueden defender posturas o apoyar políticas públicas.

³ Muchas otras definiciones sobre los movimientos de mujeres se manejan en la literatura de ciencias sociales, entre otras, Álvarez (1990b, 23-26) y Molyneaux (1998, 219, 224-26). Una revisión de las mismas se encuentra en Beckwith (2000, 434-38).

jeros en particular (y los movimientos sociales en general), la representación política, el feminismo de Estado y las políticas públicas.

La atención prestada en esta monografía a las demandas del movimiento de mujeres requiere una explicación. Quienes en términos teóricos y empíricos analizan los intereses de las mujeres plantean la cuestión de cuáles son las preferencias o necesidades de éstas (Diamond y Hartsock 1998; Fierlbeck 1995; Goetz 1995; Jónasdóttir 1988; Mohanty 1992; Molyneaux 1985; 1998; Moser 1989; Phillips 1998b; Pringle y Watson 1992; Sapiro 1998; Wieringa 1994).⁴ Algunas teorizaciones iniciales sobre los intereses de las mujeres, inspirándose en el marxismo, distinguían entre intereses "objetivos" y "subjetivos". Aquéllos se derivarían de la situación económica, política y social en que vive un grupo de mujeres, y podrían, por tanto, ser descubiertos por cualquiera que observara detenidamente la citada situación, mientras que éstos serían los que dicho grupo de mujeres definiera como tales (Jónasdóttir 1988, 36; Molyneaux 1998, 233).

Los análisis actuales tratan de superar la dicotomía entre necesidades objetivas y subjetivas. Argumentan que suponer que las mujeres tienen sólo intereses objetivos significa ignorar las necesidades que ellas mismas manifiestan, esto es, adoptar una postura autoritaria y elitista. Entender que únicamente poseen intereses subjetivos conlleva tener en cuenta tan sólo lo que las mujeres dicen que quieren; implica, asimismo, estar dispuestos a negar que todas las mujeres comparten ciertos intereses, si observáramos que en una misma sociedad distintos grupos de ellas manifiestan necesidades diversas (y no coincidentes). En minoría se encuentran los autores preparados para dar este último paso, puesto que, según una de las propuestas centrales de la teoría de género (y del activismo político feminista), el conjunto de mujeres, por comparación con el conjunto de hombres, tiene menor acceso a los recursos económicos, el poder político y el prestigio social, por lo que le beneficiaría que se erosionara esta desigualdad (un interés común a todas las mujeres) (Álvarez 1990b, 26-27; Jónasdóttir 1988, 38; Molyneaux 1985, 231; Pringle y Watson 1992, 68; Sapiro 1998, 178).⁵ Los investigadores deben, pues, escuchar a las mujeres cuando esgrimen sus preferencias (en vez de deducirlas ellos mismos a partir del análisis de la situación en que viven), teniendo presente el contexto económico,

político, social y cultural en que las articulan (Fierlbeck 1995, 27; Goetz 1995, 7; Mohanty 1998, 264; Molyneaux 1998, 233-34).

Es importante entonces analizar el proceso de definición de estos intereses (Phillips 1998b, 234-35; Pringle y Watson 1992, 63, 66; Wieringa 1994, 837). Las investigaciones sobre movimientos de mujeres defienden que éstos son actores colectivos que en el ámbito político explicitan las preferencias de las mujeres, si bien no son los únicos que lo hacen (Álvarez 1990b, 23; Ferree y Mueller 2004, 576; Sapiro 1998, 167-68). En este estudio entiendo que las necesidades de las mujeres son aquéllas que el movimiento defiende como tales, si bien soy consciente de que existen otras maneras de operacionalizar "los intereses de las mujeres" en una investigación empírica. Examinó, por tanto, si en los debates que preceden a las decisiones políticas (y en el contenido de las decisiones) los organismos de igualdad insertan las reivindicaciones del movimiento.

La idea de incluir los objetivos del movimiento en el espacio de decisión política es similar al concepto de representación "sustantiva" acuñado por Hanna Fenichel Pitkin (1972). Según esta autora, la representación "descriptiva" se refiere a la presencia de individuos que comparten las características del grupo representado. En el caso de las mujeres, la representación "descriptiva" en el ámbito político tiene lugar cuando éstas forman parte de la élite gobernante. Esta pertenencia a la élite política es entendida por algunos académicos (Jónasdóttir 1988; Phillips 1998a; Sapiro 1998, 167, 169) como uno de los intereses cruciales de las mujeres. De otro lado, la representación "sustantiva" consiste en la explicitación de las preferencias de grupos determinados (con independencia de quién las haga explícitas). Argumento, pues, que la representación "sustantiva" de las mujeres tiene lugar, entre otras circunstancias, cuando los organismos de igualdad introducen las reivindicaciones del movimiento en el proceso político.

El examen de la influencia política de los organismos de igualdad es probablemente la cuestión más analizada por la literatura de ciencias sociales sobre el feminismo de Estado. Ello no resulta sorprendente, si tenemos en cuenta que, con anterioridad a la fundación de las agencias de igualdad, en una abrumadora mayoría de países del globo tuvieron lugar intensos debates en los movimientos de mujeres y/o en círculos académicos acerca de si dichas instituciones contribuirían a mejorar la condición de las mujeres, o simplemente se limitarían a cooptar los objetivos y a las militantes del movimiento sin hacer nada sustantivo a favor de la población femenina (Álvarez 1990b, 198, 202; Eisenstein 1991; Schumacher y Vargas 1993, 452-53; Watson 1990; Waylen 1992, 18-19; 1994, 342).

El primer estudio internacional sobre feminismo de Estado (Stetson y Mazur 1995), que se ha convertido en un trabajo profusamente citado en la literatura posterior, ya examinó el ascendiente político de los

⁴ En la presente investigación utilizo los vocablos "intereses", "preferencias" y "necesidades" como si fueran sinónimos, si bien otros estudios no lo hacen así (Molyneaux 1998, 236; Wieringa 1994, 838-39).

⁵ La literatura académica habla de "géneros" en vez de "sexos" al denominar a los hombres y/o a las mujeres en su conjunto, por entender que la palabra "sexos" hace referencia principalmente a las diferencias físicas entre unos y otras, mientras que el vocablo "géneros" alude sobre todo a las diferencias de origen social, político, cultural y económico que entre ambos existen, y que, según dicha literatura, son las fundamentales (y no las de origen biológico).

organismos en trece países posindustriales;⁶ la monografía también incluía un análisis sobre la *Liga Kobiet*, la organización femenina de masas del régimen comunista en Polonia. Dicho libro no supuso que las agencias de igualdad ejercían una influencia significativa en el ámbito político, sino que se preguntó si sucedía de este modo. Los expertos de cada país analizado escogieron su propia definición de influjo político, pero todos ellos centraron su atención en las medidas de igualdad en el empleo. La investigación comparada concluyó que, en todos los casos excepto en el de la *Liga Kobiet* polaca, las instituciones feministas "habían tenido alguna influencia en el desarrollo y puesta en práctica de políticas que mejoraban el estatus de las mujeres y erosionaban las jerarquías de género" (Stetson y Mazur 1995, 272-73).⁷

Tras la publicación del mencionado libro, se vertebró un proyecto internacional de investigación para profundizar en el estudio del ascendiente político del feminismo de Estado, llevado a cabo por la Red de Investigación sobre Género y Estado (*Research Network of Gender and the State*, RNGS). Este proyecto utilizaría la misma definición de "impacto político" de los organismos de igualdad en el análisis de todos los casos (en vez de que el autor de cada uno de ellos usara su propia definición), y examinaría otras áreas de política pública distintas de la del empleo. La presente monografía se enmarca en dicho proyecto de investigación.⁸

El proceso de toma de decisiones políticas está dividido en tres fases: formulación de la política pública, puesta en práctica y evaluación de la misma. Este trabajo analiza la intervención del feminismo de Estado en los debates políticos que tienen lugar en la primera etapa (hasta que la política pública se ha elaborado). El estudio de las discusiones políticas está en consonancia con el "giro hacia la cultura" (*turn to culture*) experimentado por los estudios de género a partir de los años ochenta, esto es, su creciente e intenso interés por los aspectos no materiales de las relaciones de género, tales como el lenguaje, la subjetividad y la representación (Barrett 1992, 204, 211).

El examen de las deliberaciones políticas en las que participan actores distintos de los organismos de igualdad es importante porque las

instituciones feministas, en general y con excepciones, no ponen en práctica ellas mismas la mayoría de las medidas de igualdad, sino que su mandato reside en persuadir a otras instituciones para que incluyan objetivos de igualdad de género en su quehacer político (Rai 2003a, 30). Por ejemplo, un organismo feminista puede considerar que existen serios déficits de equidad entre los hombres y las mujeres en el sistema educativo. Tratará de convencer a las autoridades educativas para que ejecuten acciones de igualdad, puesto que son ellas, y no la institución feminista, quienes tienen competencias en el ámbito educacional. Analizar las discusiones políticas es primordial puesto que, según la literatura sobre políticas públicas, el modo en que se definen los problemas influye en la manera de intentar resolverlos (Cobb y Elder 1972, 30; Crenson 1971; Dery 1984, 16-17; Kingdom 1984, 207; Nelson 1984, 13, 23; Schattschneider 1975 [1960]).

También los estudios sobre los movimientos sociales han reparado en la centralidad del análisis del discurso, al usar el concepto de "marcos de referencia" (*frames*) (Gamson 1988; Snow y Benford 1992; Tarrow 1998, 106-22). Para movilizar a los ciudadanos y lograr que participen en acciones colectivas, los líderes de ciertos grupos (por ejemplo, ecologistas o pacifistas) han de presentar sus demandas en términos que la población pueda entender, y que estén ligados a problemas que le conciernen. De otro lado, en el ámbito político las discusiones se desarrollan en el contexto de un marco de referencia o discurso hegemónico. Uno de los objetivos de algunos movimientos sociales consiste justamente en la modificación de este marco de referencia predominante. Éste es también el caso de las instituciones feministas, cuando consiguen ligar las demandas de igualdad entre los hombres y las mujeres (planteadas por el movimiento de mujeres) con los asuntos normalmente presentes en las deliberaciones políticas.

Es preciso destacar que los debates previos a las decisiones políticas (y el contenido de las decisiones) constituyen las unidades de análisis en esta investigación. Este diseño de investigación permite, pues, documentar si un mismo organismo de igualdad ha sido influyente en ciertas deliberaciones (y en las decisiones con las que finalizan) pero no en otras, y también respecto de algunos asuntos pero no de otros. Ello es congruente con una parte de la literatura sobre políticas públicas que propone la existencia de distintas comunidades políticas (*policy communities*) y modos de elaborar medidas en torno a diversas materias (Atkinson y Coleman 1989; Baumgartner 1996; Dowding 2001; Harrop 1992; Hayward 1991; Hecló 1978; Heidenheimer, Hecló, y Adams 1990, 19, 350-53; Lowi 1964), más que (o al igual que) la de un estilo de hacer política peculiar de cada país (*policy style*) (Freeman 1985; Gustafsson y Richardson 1980; Premfords 1981; Richardson 1982; Richardson, Gustafsson y Jordan 1982; Subirats Humet 1992).

⁶ Estos trece países eran: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. En esta investigación sigo a Mazur (2001, 25) al utilizar el vocablo "posindustrial", a fin de evitar expresiones más normativas, como "desarrollado", "avanzado" o "del Primer Mundo". Los países posindustriales son aproximadamente veintitrés, con niveles elevados de riqueza económica, economías basadas en el sector servicios y democracias estables.

⁷ En esta monografía, salvo indicación a contrario, la traducción del inglés al castellano ha sido realizada por Celia Valiente Fernández.

⁸ Puede consultarse información adicional sobre RNGS y su proyecto internacional de investigación en su página web: <http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs>. Véanse, asimismo: Lovenduski (2005); Mazur (2001); Mazur y Parry (1998); McBride y Mazur (2004); Outshorn (2004); Stetson (2001); Stetson y Mazur (2000).

Dada la definición de impacto político del feminismo de Estado adoptada en esta investigación, permítaseme ahora presentar las variedades posibles de dicho impacto, sintetizadas en la Tabla 1. Un organismo de igualdad puede adoptar o no la posición del movimiento de mujeres acerca de alguna materia. Represento esta dimensión de la actuación de la institución en el eje de abscisas de la Tabla 1. Además, en un proceso político (en el debate y en el contenido de la medida finalmente adoptada), puede este organismo insertar ciertas reivindicaciones o no insertar ninguna. Reflejo esta disyuntiva en el eje de ordenadas de la citada tabla. Éste es el momento de reiterar que la presente investigación examina en su totalidad la primera fase del proceso de toma de decisiones políticas, hasta que la política pública está elaborada. Para que considere que una agencia feminista incluye una demanda en el proceso político han de cumplirse dos condiciones: no sólo que la misma agencia u otro actor político por ella convencido la plantee, sino además que la política pública, tal como es formulada, refleje dicha demanda.

Cruzando los ejes de abscisas y ordenadas, cuatro son, pues, las situaciones posibles. Primero, la institución feminista adopta las demandas del movimiento y las incluye en el ámbito de la toma de decisiones políticas. Hablo entonces de un "impacto pleno" del organismo. Segundo, el organismo de igualdad hace suya la propuesta del movimiento, pero no consigue introducirla en la arena política, por lo que denomino "impacto simbólico" a la actuación de la institución. Tercero, la agencia feminista no adopta las metas del movimiento, si bien incluye en la arena política otras demandas, por lo que considero que esta acción constituye un "impacto ajeno al movimiento". Finalmente, el organismo ni hace suyas las propuestas del movimiento, ni inserta otras en el proceso de toma de decisiones políticas, por lo que catalogo de "impacto nulo" el quehacer de la institución.

Tabla 1. Tipos de impacto político de un organismo de igualdad

		EL ORGANISMO ADOPTA LA POSICIÓN DEL MOVIMIENTO	
		SÍ	NO
EL ORGANISMO INCLUYE REIVINDICACIONES EN EL PROCESO POLÍTICO	SÍ	Impacto pleno	Impacto ajeno al movimiento
	NO	Impacto simbólico	Impacto nulo

LAS HIPÓTESIS EXPLICATIVAS: MOVIMIENTO DE MUJERES, FEMINISMO INSTITUCIONAL Y ENTORNO POLÍTICO

¿Qué razones pueden explicar el tipo de impacto del feminismo de Estado en el ámbito político? De la literatura sobre políticas de igualdad de género en particular (y políticas públicas en general), feminismo de Estado y movimientos sociales cabe deducir tres tipos de factores explicativos, relativos a ciertas características del movimiento de mujeres, a las de los organismos de igualdad y al entorno político. La Tabla 2 muestra de forma esquemática las hipótesis explicativas de este estudio, que presento con detenimiento a continuación.

Tabla 2. Factores explicativos del impacto político del feminismo institucional

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO DE MUJERES

- + Prioridad que concede a la materia (alta/media/baja)
- + Cohesión en torno a la demanda (cohesionado/dividido)

CARACTERÍSTICAS DEL ORGANISMO DE IGUALDAD

- + Prioridad que concede a la materia (alta/media/baja)
- + Presupuesto y plantilla (altos/bajos)
- + Posición de la dirección respecto al movimiento (próxima/distante)

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno (izquierda/derecha)
- + Estructura del área de política pública (abierta/cerrada)

La literatura sobre feminismo de Estado ha examinado la relación entre las características del movimiento de mujeres y la efectividad de las agencias de igualdad. Algunos estudios sobre países posindustriales han documentado que los organismos feministas alcanzan un número más elevado de sus objetivos políticos en países donde el movimiento de mujeres es fuerte; dicho movimiento está formado por diferentes corrientes, algunas de las cuales están dispuestas a cooperar con el Estado (Stetson y Mazur 1995, 290; Sawyer 1996). De modo similar, la investigación acerca de países no catalogados como posindustriales ha destacado la correlación entre la presión del movimiento de mujeres y la consecución de las campañas más exitosas de los organismos de igualdad (Álvarez 1990a, 61, 72; Craske 1999, 75-76; Friedman 2000, 74; 2002, 59; Haas 2005, 23; McKenzie 1998).

En relación a los rasgos del movimiento de mujeres que potencialmente influyen en la eficacia de las agencias feministas, en esta monografía presto atención a dos de ellos: la prioridad que concede a un

asunto (alta, media o baja) y el grado de cohesión en torno a algunas reivindicaciones (el movimiento puede hallarse cohesionado o dividido). Así, a igualdad de otras condiciones, una institución feminista incluirá en los debates políticos (y en el contenido de las políticas públicas) las demandas del movimiento acerca de una cuestión cuanto más importante consideren dicho asunto los grupos e individuos que forman el movimiento. Voy a tener en cuenta no sólo la centralidad ideológica del asunto para el movimiento; este interés suele reflejarse en el discurso, por ejemplo, en los documentos publicados y no publicados, en las declaraciones de sus dirigentes y activistas a los medios de comunicación, y en sus respuestas a las preguntas que los científicos sociales les planteamos al entrevistarles. También consideraré la primacía de la materia para el movimiento en términos de movilización, esto es, si emprende acciones colectivas relacionadas con el tema o no, cuál es la frecuencia de dichas actuaciones, etc.

En cuanto al grado de cohesión del movimiento en torno a algunas de sus reivindicaciones, argumento que la agencia de igualdad tendrá mayores incentivos para incluir en el proceso político las demandas del movimiento cuando los individuos y organizaciones que componen éste respaldan las mismas propuestas (en otras palabras, cuando el movimiento se halla "cohesionado" respecto a un asunto). Lo contrario sucederá si distintas personas y grupos del movimiento plantean demandas diferentes e incluso opuestas, por ejemplo, la prohibición de la prostitución o su regulación como un trabajo más, es decir, si el movimiento se encuentra dividido acerca de una cuestión.

Respecto a las características de los organismos de igualdad, la literatura sobre feminismo de Estado sugiere que tres son, al menos, las que previsiblemente influyen en el impacto político de dichas instituciones: la prioridad que otorgan a una materia (alta, media o baja), su presupuesto y plantilla (altos o bajos) y su dirección (si se encuentra próxima o distante al movimiento de mujeres). Permítaseme explicar con más detalle cada una de ellas. A igualdad de otras condiciones, una agencia feminista conseguirá tener más influencia en la arena política en torno a un asunto cuando lo considera crucial, por comparación con otras materias que entiendo son de importancia moderada o de escaso interés. También en este caso analizaré la centralidad del tema no sólo en el discurso elaborado por la agencia de igualdad sino asimismo en sus actuaciones.

Ciertos rasgos organizativos de la institución presumiblemente facilitan su ascendiente político: más acusado resultará éste cuanto más elevados sean su presupuesto y plantilla, esto es, sus recursos materiales y humanos, según han mostrado algunas investigaciones internacionales sobre el feminismo institucional (Álvarez 1990a; Baldez 2001, 18; Byrne et al. 1996, ii-iii; Franceschet 2004, 7; Friedman 2000, 74; Goetz 2003, 76-77; Haas 2005, 5, 16; Htun 2001; Kardam y Acuner 2003, 99-100; Kwesiga 2003, 210; Lewis 1990; Outshoorn 2004, 284, 291; Rai 2003a, 27-28; Rodríguez 2003, 133; Rowan-Campbell 1995; Tsikata 1999; Wolchik 2000,

87; Zulu 2000, 177, 179-80). La proposición de que los recursos de un actor político o social condicionan su impacto en la arena pública constituye una de las tesis principales de otras literaturas distintas de la de feminismo de Estado, por ejemplo, la que analiza los movimientos sociales desde la perspectiva llamada "de la movilización de recursos" (*resource mobilization theory*) (McCarthy y Zald 1977; Zald 1992, 332).

Acerca de la dirección de la institución de igualdad, diversos estudios académicos han concluido que su proximidad al movimiento acrecienta su impacto político (Álvarez 1990b, 218-19, 245; Baldez 2001, 17-18; Caldeira 1998, 77-78; Franceschet 2003, 12-13; Lovenduski 2005, 273; Macaulay 2000, 353; Outshoorn 2004, 284, 291; Sawyer 1990). Si la directora y algunos miembros de la plantilla han formado parte de dicho movimiento, conocen los objetivos de éste y suelen estar muy motivados para intentar alcanzarlos en la arena política (Honculada y Ofreneo 2003, 131-32). Aun así, este factor también contribuye a aumentar la vulnerabilidad de los organismos, porque parte de su éxito depende de los rasgos personales de quienes ocupan puestos directivos (Macaulay 1998, 102; Waylen 1996, 109-11).

La hipótesis de que la cercanía de la dirección de un organismo de igualdad al movimiento de mujeres intensifica su impacto político debe ser considerada con cautela, ya que la literatura también advierte que un pasado de activista de la dirección puede resultar contraproducente en algunas ocasiones. Por ejemplo, Matear (1995, 112-13) afirma que a principios de los años noventa el organismo chileno de igualdad, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), se centró principalmente en la administración de programas piloto, descuidando hasta cierto punto la presión a otras instituciones para que incluyeran la igualdad de género entre sus objetivos políticos. El énfasis en los proyectos piloto parecía estar relacionado con la experiencia previa de parte de la dirección y plantilla del SERNAM en movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Esta experiencia inclinaba a dichas personas a tratar de conseguir cambios inmediatos (si bien limitados) a través de los proyectos ("operaciones de estilo ONG"), y las hacía poco propensas a ensayar "medidas a largo plazo, más asociadas a las políticas estatales".

En cuanto al entorno político, dos son también las dimensiones que previsiblemente influyen en el impacto político de las instituciones de igualdad: el color político del partido o coalición en el poder (de izquierda o derecha),⁹ y la estructura del área de política pública en cuestión (cerrada o abierta a actores políticos cuya participación en la misma no es habitual).

⁹ En este libro, y a fin de evitar repeticiones de palabras, las expresiones "de izquierda/s" y "socialdemócrata" se usan como sinónimas, al igual que las de "conservador" y "de derecha/s".

El color político del partido o coalición de partidos en el gobierno parece importar, dado que, según la literatura sobre feminismo de Estado en países posindustriales, en general y con importantes excepciones, la presencia de partidos de izquierda en el poder favorece la eficacia de las instituciones feministas (Lovenduski 2005, 285; Stetson 2001, 286, 347). Los análisis sobre organismos de igualdad en países no catalogados como posindustriales han corroborado que el conservadurismo político (en el Estado y/o la sociedad) con frecuencia constituye un obstáculo para la efectividad de las agencias (Baldez 2001). Por ejemplo, de este modo se ha argumentado en el caso de Turquía respecto a la presencia de un partido fundamentalista islámico en el gobierno y del fundamentalismo islámico en las instituciones y la sociedad (Berik 1990; Günes-Ayata 2001), y en el de India acerca del fundamentalismo islámico e hindú (Rai 2003b, 235; Swarup *et al.* 1994, 376).

Con anterioridad a los análisis sobre el feminismo institucional, los realizados acerca de las políticas de igualdad de género y el movimiento de mujeres en Occidente habían defendido que los partidos socialdemócratas facilitaban la elaboración de medidas de equidad en mayor grado que los conservadores (Bashevkin 1998; Beckwith 1987; Gelambi Torrell 2005, 6; Gelb 1989; Katzenstein y Mueller 1987; Lovenduski y Norris 1993; Lovenduski, Norris y Burness 1994; Mazur 1995; Threlfall 1989, entre otros). Al menos cinco razones apoyaban esta tesis.¹⁰ Primero, la movilización feminista ha sido más acusada en aquellos partidos que en éstos. Segundo, la proporción de mujeres (se declaren o no feministas) ocupando puestos de responsabilidad política ha solido ser más elevada en los gobiernos socialdemócratas que en los conservadores. Téngase presente que, a igualdad de otras condiciones, entre la élite política femenina se encuentran más personas que reparan en las cuestiones de equidad de género que entre la élite política masculina. Tercero, los partidos socialdemócratas han tendido a definir en sus programas electorales la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados como objetivos que alcanzar una vez en el gobierno. El propósito de algunas políticas de igualdad para las mujeres reside en que éstas accedan a las mismas recompensas materiales y culturales que los hombres, esto es, que alcancen la igualdad para ciertos resultados. Cuarto, algunos políticos conservadores han querido llevar a cabo un programa tradicional acerca del papel que los hombres y las mujeres desempeñan en la sociedad. Por último, los partidos conservadores se han manifestado en contra de las políticas que incrementaban el gasto público con más frecuencia que los socialdemócratas, argumentando que, en último término, éste se financiaba detrayendo riqueza de los ciudadanos. Muchas políticas de igualdad de género, si bien no todas, incrementan el gasto público, al imponer cargas adicionales al Estado.

No obstante lo anterior, debemos considerar también con cautela la proposición de que los partidos socialdemócratas son más activos hacia la igualdad de género. Las investigaciones han documentado que los partidos conservadores, en ocasiones, han respondido a las demandas planteadas por el movimiento feminista (Byrne 1996:67; Lovenduski 1993:6-7, 13; 1996:9; Lovenduski, Norris y Burness 1994:611-612; Skjeje 1993). De otro lado, los partidos socialdemócratas algunas veces han llevado a cabo políticas simbólicas en materia de género (Mazur 1995; Threlfall, Cousins y Valiente 2005).

El análisis del color político del partido en el gobierno es también congruente con la perspectiva de estudio de los movimientos sociales denominada "del proceso político", la cual propone que en la época actual las características estructurales y los atributos coyunturales del Estado influyen en los movimientos sociales (en sus rasgos organizativos, sus objetivos, sus estrategias e, incluso, sus resultados) (Eisinger 1973; Jenkins y Perrow 1977; Kitschelt 1986; Kriesi 1995; 1996; McAdam 1982; Tarrow 1996; Tilly 1978). Esta perspectiva enfatiza la importancia de los aliados políticos, entre ellos, los partidos (una de las dimensiones de la "estructura de las oportunidades políticas") para que los movimientos sociales consigan algunas de sus metas (Giugni 1998, 381; Kriesi 1995; 1996, 155; Tarrow 1996, 55-56; 1998, 79-80, 88-89). Ciertos trabajos concretan aún más, al catalogar a algunos partidos de izquierda como aliados de ciertos nuevos movimientos en el mundo occidental (Kriesi 1995, 181-89; Tarrow 1996, 56; 1998, 80).

La estructura del área de política pública en cuestión también parece condicionar la capacidad de las agencias de igualdad para influir en el proceso político. La literatura sobre políticas públicas sugiere que las distintas áreas de política pública difieren en cuanto a quién participa en ellas (Heclio 1978, 88, 102-03; Jordan 1981). Si las imagináramos colocadas en un continuo, en un extremo se encontrarían lo que los trabajos académicos suelen designar como "triángulos de hierro" (*iron triangles*) (a veces utilizan otras denominaciones), esto es, subsistemas políticos donde participa un número limitado de actores muy poderosos y relativamente autónomos del contexto político general, y lo hacen de modo habitual.¹¹ En el otro se situarían las "redes" (*networks*), que son subsistemas políticos donde numerosos actores toman parte en las decisiones, algunos de ellos de forma habitual y otros esporádicamente, y donde no siempre está claro de antemano cuál va a ser el más influyente. En esta investigación analizo la estructura del área de política pública: abierta o cerrada a la intervención de actores políticos no habituales en dicho subsistema. Recuértese que la abrumadora mayoría de las decisiones políticas relativas al género en un país son tomadas por actores distintos de

¹⁰ Una exposición más detallada de estos motivos se encuentra en Valiente (2001b).

¹¹ La literatura utiliza la palabra "triángulos" porque una parte de ella estudia subsistemas compuestos normalmente por tres actores: legisladores, burócratas y grupos de interés.



las agencias de igualdad, ya que éstas suelen tener como mandato el persuadir a otras instituciones para que efectúen medidas de igualdad, pero carecen de las competencias necesarias para ejecutarlas ellas mismas. Entiendo que será más probable que un organismo de igualdad participe en una decisión política cuanto más abierto esté el ámbito donde se toma la decisión a la intervención de actores no habituales en dicha área, entre otros, la institución feminista.

La idea de que las características relativamente estables de un ámbito político facilitan o dificultan que un actor alcance sus metas también está presente en la perspectiva de estudio de los movimientos sociales llamada "del proceso político" que he mencionado arriba. Por ejemplo, Kriesi (1995, 171) afirma que el sistema político puede estar más o menos abierto al acceso de actores exteriores a él (que el autor denomina "outsiders"), entendiendo que este atributo constituye una de las dimensiones de la "estructura de oportunidades políticas" en que operan los movimientos. Ello no obstante, repárese en que Kriesi, al igual que otros estudiosos de la acción colectiva, analizan el sistema político en su conjunto, mientras que en la presente investigación examino las propiedades de las distintas áreas de política pública comprendidas en un mismo sistema político.

En síntesis, en esta monografía planteo la pregunta de si los organismos de igualdad adoptan las demandas del movimiento de mujeres y las insertan en el proceso de toma de decisiones políticas (en las deliberaciones que preceden a las decisiones políticas y en el contenido de las propias decisiones). Investigo si el tipo de impacto político de las agencias de igualdad depende de: algunas características del movimiento de mujeres (la prioridad que otorguen a ciertas cuestiones y su cohesión en torno a las reivindicaciones planteadas al respecto); varios rasgos de los organismos de igualdad (la importancia que confieran a determinados asuntos, el presupuesto y la plantilla de la institución, y la posición de su dirección respecto al movimiento); y ciertas dimensiones del entorno político (el color político del partido o coalición en el gobierno, y la estructura del área de política pública).

LOS CASOS EMPÍRICOS

Este libro analiza con detenimiento el principal organismo de igualdad del Estado central en España, el Instituto de la Mujer (IM), creado en 1983 (Ley 16 de 24 de octubre).¹² El IM no es la única institución feminista del país. Le precedió la Subdirección General de la Mujer, de-

¹² Sobre el IM y/o las políticas de igualdad del Estado central en España, véanse: Arranz (2000); Astelarra (2005; 1996); Gil (1996); González y Almarcha (1993); Jones (1995; 1997, 40-46); Lombardo (2003; 2004; 2005); Ruiz Jiménez (1999; 2002) Sensat y Varela (1998); Threlfall (1996; 1998); Valiente (1996).

pendiente de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural del Ministerio de Cultura (Kaplan 1992, 202; López-Accotto 1999, 128-29; Seminario de Estudios sobre la Mujer 1986a, 29-30; 1986b, 14-15), y muchas otras han aparecido después de 1983 en el ámbito autonómico y local.¹³ Escojo el IM como objeto de estudio por ser uno de los organismos de igualdad con mayor presupuesto y plantilla. Por supuesto, las conclusiones de su análisis no son en su totalidad extrapolables a todas o la mayoría de las agencias de igualdad en España, pero son significativas, por tratarse el Instituto de la Mujer de uno de los organismos feministas de mayor envergadura, y porque sirvió como modelo de inspiración en el proceso de creación de otras instituciones sub-estatales (Granados Vaquero 1999, 400-01; Jones 1997, 44). También he elegido el Instituto de la Mujer como objeto de análisis por haber venido funcionando durante un período más dilatado que otras agencias autonómicas y locales. El paso del tiempo ha permitido que algunos de los factores causales que esta investigación explora hayan variado. Por ejemplo, el color político del partido en el poder ha cambiado, ya que el actual partido en el Ejecutivo, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), también formó gobierno entre 1982 y 1996, mientras que entre 1996 y 2004 lo hizo el Partido Popular (PP).

Como ya he mencionado, inquiero acerca del impacto político del Instituto de la Mujer, esto es, su capacidad para insertar las reivindicaciones del movimiento de mujeres en el proceso de toma de decisiones políticas. En España este movimiento está compuesto por dos ramas: la explícitamente feminista y la no feminista. Aquella ha sido objeto de un número considerable de investigaciones.¹⁴ Por contraste, la rama no explícitamente feminista, compuesta por organizaciones tales como las asociaciones culturales, los grupos de madres, los de viudas o de amas de casa, ha captado escasamente la atención de los académicos, de modo que desconocemos casi todo sobre ella (pero véanse Alberdi y Escario 1986; 1990; Oleaga 1990; Ortals 2004; Radcliff 2002; Valiente 2001d; 2001e). Lamentablemente esta carencia de análisis sobre el sector no feminista me obliga a no tenerlo en cuenta en esta monografía, y a analizar sólo en qué medida el organismo de igualdad ha venido

¹³ Acerca de los organismos de igualdad y/o las políticas de igualdad en España en el ámbito sub-estatal, consúltense: Astelarra (1994); Bustelo Ruesta (1999; 2005); Elizondo y Martínez (1995); Gelambi Torrell (2004); Granados Vaquero (1999); Jiménez et al. (1998); Martínez (1999); Martínez y Elizondo (1997); Mendizábal y Ortiz (1996); Ortals (2004; 2005); Valiente (1998-1999).

¹⁴ Este sector del movimiento ha sido examinado, entre otros, por: Bella (1999); Borreguero et al. (1986); Di Febo (1979); Durán y Gallego (1986); Escario et al. (1996); Fernández Sobrado y Aierdi Urraza (1997); Folguera (1988a; 1988b); Grup de Feminisme de l'Escola de Sociologia de Barcelona (1978); Jenson y Valiente (2001); G. Kaplan (1992); T. Kaplan (1999); Miller y Barberet (1994); Ortals (2004; 2005); Pineda (1995); Puleo (1996); Salas (1996); Scanlon (1976; 1990); Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer (1986a); Sundman (1999); Threlfall (1985; 1996); Trujillo Barbadillo (1999); Valiente (2001f).

incluyendo (o no) en el proceso político las principales demandas del sector explícitamente feminista del movimiento organizado de mujeres ("movimiento feminista" en lo que sigue).

Tres son los criterios que he utilizado para seleccionar las materias sobre las que tratan los debates y las decisiones estudiadas. En primer lugar, han de versar sobre cuestiones que hayan adquirido relevancia política en países posindustriales en las últimas tres décadas, a fin de que hayan deliberado sobre ellas los actores políticos. En segundo lugar, la desigualdad entre los hombres y las mujeres se manifiesta en múltiples ámbitos; los nombrados con más frecuencia por la literatura de género probablemente sean, entre otros, la educación/formación, el trabajo remunerado, la reproducción, la sexualidad y la toma de decisiones políticas. Escojo discusiones y decisiones relativas a estas cinco áreas, en concreto, sobre la formación ocupacional (relacionada con la formación y el empleo), el aborto (como materia reproductiva), la prostitución (acerca de la sexualidad) y la representación política (respecto a la toma de decisiones políticas). En tercer lugar, cabe recordar que todas las cuestiones sociales pueden ser analizadas desde el prisma del género. Interesa examinar algún debate sobre una materia candente políticamente, que no haya sido vista tradicionalmente como una cuestión de género, a fin de indagar acerca del impacto del IM en los temas más controvertidos políticamente del país, y que no constituyen los temas clásicos tratados por el movimiento feminista. En este sentido he decidido analizar detalladamente el siempre candente asunto de la reforma del sistema de protección por desempleo.

Para cada uno de los asuntos examinados (formación ocupacional, aborto, prostitución, representación política y cuestión candente), escojo las deliberaciones concretas que van a ser analizadas con detenimiento siguiendo los criterios fijados por el proyecto internacional en que se enmarca esta investigación (McBride y Mazur 2004, 24-25):

- (1) Los debates tienen lugar en escenarios públicos tales como parlamentos, tribunales de justicia, medios de comunicación, congresos de partidos políticos o campañas electorales.
- (2) Los debates se producen en períodos en los que los organismos de igualdad ya existen [y, por tanto, pueden participar].
- (3) Los debates recogen adecuadamente la diversidad de posturas sobre el tema en cuestión en el período cubierto por la investigación.
- (4) Los debates concluyen con una decisión política, por ejemplo, una disposición legal, la sentencia de un tribunal o una propuesta política del gobierno.

Acerca del marco temporal de este libro, se inicia en 1983, con la creación del IM. La investigación concluye en 2003, cuando finalizó el trabajo de campo correspondiente a la última discusión analizada: el asunto "candente" del intento de modificación del sistema de mantenimiento de ingresos de los desempleados emprendido por el PP en 2002 y 2003.

LAS FUENTES

Las fuentes utilizadas en este trabajo incluyen bibliografía, legislación, debates parlamentarios, prensa, documentos publicados y no publicados del Instituto de la Mujer y del movimiento feminista, dieciocho entrevistas en profundidad semiestructuradas a miembros del equipo directivo del organismo de igualdad, a líderes del movimiento feminista, a activistas de partidos políticos, y a integrantes de organizaciones de la sociedad civil activas en las materias sobre las que versan los debates analizados, realizadas en Madrid entre 1994 y 2002, documentos de los principales partidos de ámbito estatal (programas electorales, resoluciones de los congresos y otros documentos publicados), publicaciones de las principales organizaciones empresariales, encuestas de opinión y documentos publicados e inéditos de las confederaciones sindicales más representativas y de distintas instituciones, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad y Consumo.

LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Además de este capítulo introductorio, esta monografía comprende cinco capítulos empíricos sobre las deliberaciones en torno a la formación ocupacional (el número dos), el aborto (el tres), la prostitución (el cuatro), la representación política (el cinco) y el asunto candente de la reforma del sistema de protección por desempleo (el seis). El capítulo final de conclusiones recuerda el interrogante principal de la investigación y, a la luz de los estudios de caso presentados en los capítulos dos a seis, acepta o rechaza los factores que hipotéticamente explican el grado de influencia del Instituto de la Mujer en el proceso político (ciertas características del movimiento organizado de mujeres, las del organismo de igualdad, y el entorno político). Al final del libro se incluye un apéndice con las variables dependiente e independientes para cada uno de los doce debates estudiados, y un listado de bibliografía.

2. LA FORMACIÓN OCUPACIONAL (1983-1997)

En este capítulo analizo el impacto político del Instituto de la Mujer en materia de formación ocupacional (la impartida a las personas que están trabajando o están desempleadas).¹⁵ Según expliqué en el capítulo introductorio, defino el impacto político de dicho organismo de igualdad como su capacidad para insertar los objetivos del movimiento feminista tanto en los debates que se desarrollan cuando se formulan las políticas públicas como en el contenido de dichas políticas. Inicío el análisis en 1983, cuando se creó la institución de igualdad, y lo concluyo en 1997, puesto que el trabajo de campo para la realización de esta parte de la investigación concluyó en enero de 1998.¹⁶

Como ilustra la Tabla 3 y muestra detenidamente el capítulo, el Instituto de la Mujer tuvo un impacto *nulo* en las dos primeras deliberaciones sobre formación ocupacional analizadas: las que precedieron a la aprobación en 1985 del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (llamado "Plan FIP"), y la creación en 1986 del Consejo General de la Formación Profesional. En ambos casos el IM no adoptó las posiciones (muy genéricas) de algunos sectores del movimiento acerca de las materias sobre las que se debatía, ni incluyó ninguna otra propuesta en las discusiones. En el tercer debate examinado, que concluyó en los pactos de 1992 y 1996 sobre formación ocupacional y en la reforma en 1997 del Consejo General de la Formación Profesional, el impacto del organismo de igualdad fue *simbólico*: si bien hizo suyas las principales posturas del movimiento en torno a este asunto (que fueron bastante inconcretas), no consiguió incluir ninguna en las deliberaciones que precedieron a las principales decisiones políticas en esta materia, ni en el contenido de las medidas adoptadas. Los mencionados impactos nulo y simbólico se produjeron pese a que el movimiento feminista se mostró cohesionado acerca de sus (relativamente vagos) puntos de vista en torno a la formación ocupacional, a que la dirección del organismo de igualdad se encontraba próxima al movimiento feminista hasta la primavera de 1996, y a que un partido de izquierdas ocupó el poder hasta esa fecha.

¹⁵ No estudio la formación profesional porque, en general, comprende programas educativos para estudiantes y no para ocupados o parados. Recuérdese que la formación ocupacional fue escogida como caso de estudio por ser un asunto relacionado con la formación y con el trabajo, dos de los principales ámbitos donde se manifiesta la desigualdad entre las mujeres y los hombres.

¹⁶ Partes de esta investigación han aparecido en Valiente (1999; 2000; 2001a).

Tabla 3. Impacto político del Instituto de la Mujer en formación ocupacional, 1983-1997

DEBATES	FECHA DE LOS DEBATES	IMPACTO DEL INSTITUTO DE LA MUJER
1. Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1985)	1983-1985	nulo
2. Creación del Consejo General de la Formación Profesional (1986)	1985-1986	nulo
3. Pactos de 1992 y 1996 y Reforma del Consejo General de la Formación Profesional (1997)	1986-1997	simbólico

Este capítulo argumenta que la influencia meramente nula del organismo de igualdad en los dos primeros debates estudiados se explica en parte porque el Instituto no adoptó en realidad ninguna postura en materia de formación ocupacional, ya que se encontraba aún en proceso de constitución y no podía mantenerse activo en muchos frentes. El impacto simbólico del Instituto de la Mujer en la tercera deliberación analizada se debió, sobre todo, a la estructura del área de decisión política en materia de formación ocupacional: cerrada a la participación de actores políticos y sociales no habituales en este ámbito. La constelación de actores que normalmente diseñan la política pública relativa a la formación de ocupados y desempleados se circunscribe a las confederaciones sindicales y empresariales y a los decisores políticos procedentes principalmente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ("Ministerio de Trabajo" en lo sucesivo).¹⁷ Los diputados y senadores toman decisiones políticas en estas materias en menor medida que los tres actores citados, principalmente cuando las disposiciones requieren tramitación parlamentaria.

La estructura de este capítulo es similar a la de los tres que siguen, acerca de los debates sobre el aborto (el número tres), la prostitución (el cuatro) y la representación política (el cinco). En primer lugar, proporciono cierta información sobre la materia de que tratan las deliberaciones examinadas, y muestro la selección de las mismas. En segundo lugar, analizo cada una de las discusiones. Por último, expongo los resultados del estudio comparado de todas ellas. Las fuentes para la re-

¹⁷ Antes de 1996 esta institución se denominó Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

alización de este capítulo incluyen bibliografía, documentos publicados del Instituto de la Mujer, legislación, programas electorales de los partidos políticos, resoluciones de los congresos de los partidos y los sindicatos, publicaciones de las organizaciones empresariales y sindicales, documentos sindicales no publicados, prensa y un debate parlamentario.

LA FORMACIÓN OCUPACIONAL Y LA SELECCIÓN DE LOS DEBATES

Permítaseme describir sucintamente el área de política pública relativa a la formación ocupacional desde una perspectiva histórica. Durante el franquismo, el programa de formación ocupacional más importante se desarrolló en los años sesenta, y fue gestionado a través del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO). Se impartieron cursos de corta duración con el objetivo de proporcionar a personas procedentes del ámbito rural las habilidades necesarias para trabajar en una economía industrial y de servicios. Algunos trabajadores agrícolas siguieron también cursos, a fin de capacitarse en el manejo de maquinaria agrícola. El PPO convivió con otros programas ocupacionales de menor importancia (Pérez Díaz 1995, 9; Pérez Díaz y Rodríguez Pérez 1994, 24).

Durante la transición a la democracia la formación ocupacional languideció. En 1978 se creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM) con tres funciones principales: administrar las prestaciones por desempleo, actuar como agencia de colocación y gestionar la formación ocupacional; el PPO (cuyo nombre había cambiado en 1973) pasó a formar parte del INEM. En la práctica, el INEM desempeñó sobre todo la primera actividad (la gestión de las prestaciones por desempleo), una tarea ingente, dado el elevado nivel de paro en España. A causa principalmente de la escasez de personas trabajando en la institución, el INEM apenas cumplió su segundo cometido (colocar a los desempleados), y lo mismo puede afirmarse respecto a la gestión de la formación ocupacional. Como consecuencia, el número de personas que asistía a un curso ocupacional cayó en picado: de aproximadamente 300.000 en 1975 a unas 60.000 en 1985 (Fundación Encuentro 1993, 185-86; Pérez Díaz y Rodríguez Pérez 1994, 25).

El Acuerdo Económico y Social (AES) fue firmado el 9 de octubre de 1984 por Unión General de Trabajadores (UGT), la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) (no por Comisiones Obreras-CC.OO.). El AES, un pacto social que seguía a otros bipartitos y tripartitos rubricados en años precedentes, trataba sobre todo del desempleo, y contemplaba algunos objetivos en materia de formación ocupacional, incluyendo la incentivación de la entrada de los jó-

venes en el mercado laboral a través de programas formativos de este tipo (Cruz Castro 1996, 7-8).¹⁸

España ingresó en la Comunidad Europea (CE) en 1986. Los decisores políticos españoles sabían que el Fondo Social Europeo financiaba hasta el 65 por cien de los programas de formación ocupacional de Estados miembros de la CE, siempre que éstos costearan la proporción restante. Los políticos españoles se dieron cuenta de que España se arriesgaba a perder esta ocasión de recibir dinero europeo si no contaba con un plan de formación ocupacional integral. Por tanto, en 1985 aprobaron uno, el Plan FIP (Orden Ministerial 31 julio 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Uno de los objetivos del Plan FIP consistía en desarrollar los programas de formación ocupacional dirigidos a diversos colectivos, entre ellos, los parados.

El volumen de recursos dedicado a la formación ocupacional creció inmediatamente tras la aprobación del Plan FIP. Así, el gasto público en esta materia (en términos monetarios) fue de 15.306 millones de pesetas en 1985, de 47.710 millones en 1986, y de 134.000 millones en 1989 (Fundación Encuentro 1993, 186). De modo similar, el número de personas que siguieron este tipo de cursos también se incrementó, desde aproximadamente 60.000 en 1985 hasta superar los 400.000 a principios de los noventa (Pérez Díaz y Rodríguez Pérez 1994, 25). Los cursos se impartían sobre todo a los desempleados y a los jóvenes en busca de su primer trabajo, y sólo muy raramente a los ocupados. En general, un bajo nivel educativo caracterizaba a los beneficiarios de estos programas formativos, ya que a finales de los ochenta y principios de los noventa aproximadamente el 50 por cien de ellos tenían sólo estudios primarios (completos o incompletos) (Fundación Encuentro 1993, 187-88).

Tras la aprobación del Plan FIP, se creó en 1986 el Consejo General de la Formación Profesional (Ley 1/1986 de 7 enero), un órgano consultivo dependiente del Ministerio de Trabajo, compuesto por representantes del Estado y de las organizaciones empresariales y sindicales. La aprobación del Plan FIP y la creación del Consejo General de la Formación Profesional constituyen las principales medidas en el ámbito de la formación ocupacional durante la década de los ochenta. Por ello, los debates que les precedieron son los dos primeros analizados en este capítulo.

En 1992 y 1996 los representantes del Estado, de los empresarios y de los trabajadores firmaron nuevos acuerdos, a fin de ir modificando la gestión de la formación profesional. Por ejemplo, en 1992 acordaron que, desde esa fecha, el INEM se encargara de la ejecución de los programas para parados, mientras que de la de las acciones formativas dirigidas a los empleados se ocuparan los interlocutores sociales. En 1997 (Ley 19 de 9 junio) se modificó la composición del Consejo General de

la Formación Profesional, con la inclusión de representantes de las Comunidades Autónomas. La discusión que precedió a los Acuerdos de 1992 y 1996 y a la Ley de 1997 que reformó el Consejo General de la Formación Profesional es la tercera deliberación estudiada en este capítulo. Dichos acuerdos y la susodicha Ley de 1997 constituyen las principales medidas tomadas en el ámbito de la formación ocupacional en la década de los noventa (hasta enero de 1998, cuando finalizó el trabajo empírico en que se basa este capítulo).¹⁹

DEBATE 1: EL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL (1985), 1983-1985

Líneas principales del debate

El debate político que precedió a la aprobación del Plan FIP es analizado ahora.²⁰ Al investigador le resulta difícil reconstruir esta deliberación de los años ochenta al menos por dos razones. De un lado, el número de vestigios documentales de la discusión es bajo, y se encuentran dispersos. De otro, este debate fue relativamente corto y adquirió escasa notoriedad pública, ya que los medios de comunicación hicieron pocas referencias al mismo.

Los participantes en esta deliberación fueron, sobre todo, políticos y altos funcionarios del Ministerio de Trabajo, junto con representantes de las principales federaciones sindicales (UGT y CC.OO.) y empresariales (CEOE y CEPYME), y de los partidos políticos. Todos ellos se mostraron de acuerdo, explícita o implícitamente, en la conveniencia de que España aprovechara los fondos europeos para revitalizar la languideciente formación ocupacional. Ésta era vista como una herramienta para combatir el desempleo, que ya alcanzaba en España la tasa más elevada de toda la CE (la tasa de paro en nuestro país era de 21 por cien en 1985; Organization for Economic Cooperation and Development 1992, 43).²¹ La formación ocupacional era concebida entonces

¹⁹ Las fuentes utilizadas para escoger los debates más importantes en las décadas ochenta y noventa son: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (1995); Cruz Castro (1996; 2000; 2001); Fundación Encuentro (1993, 193-214); García (1993); Pérez Díaz y Rodríguez Pérez (1994); un informe gubernamental publicado en *El Mundo* (Suplemento *Su Dinero* 18 julio 1999, 13, 18); y conversaciones informales con Laura Cruz Castro, académica experta en políticas de formación para el empleo (Madrid, diciembre 1997 y enero 1998).

²⁰ Las fuentes utilizadas para la reconstrucción de esta discusión son: Alianza Popular (1982, 34-36); Partido Socialista Obrero Español (1982; 1984, 31-32); Unión General de Trabajadores (1983, 134-37); *Gaceta Sindical* (la publicación periódica de CC.OO.) y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (la publicación periódica de la CEOE) (he examinado todos los números de las publicaciones periódicas de CC.OO. y de la CEOE entre 1984 y 1986, ambos años inclusive); y recortes de prensa.

²¹ La tasa de paro es el porcentaje de parados sobre el total de activos (ocupados y parados).

¹⁸ El AES puede consultarse en De la Villa (1985, 221-53).

como una parte de las políticas activas del mercado de trabajo (Cruz Castro 1996). El partido conservador (en aquellos años bajo las denominaciones de Alianza Popular y Coalición Popular) y las organizaciones empresariales, de acuerdo con el resto de los participantes en la discusión acerca de la ventaja que supondría para España la recepción de recursos europeos, enfatizaban, no obstante, la necesidad de promocionar la inversión privada (y no tanto la formación ocupacional) para luchar adecuadamente contra el desempleo.

Los participantes en el debate no argumentaron de acuerdo con una perspectiva de género. Por ejemplo, mencionaron a los parados en términos neutros, sin especificar si estaban refiriéndose a los hombres o a las mujeres. Ello resulta sorprendente, dado que el Plan FIP comprendía algunos programas dirigidos exclusivamente a ciertas mujeres: a las que desearan incorporarse al mercado de trabajo tras haber permanecido ausentes del mismo durante años, y a las que fueran a trabajar en profesiones donde las mujeres estuvieran claramente infra-representadas (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional 1995, 52-53). Los decisores políticos españoles establecieron estos programas siguiendo las directrices emanadas del Fondo Social Europeo (FSE). Si bien en períodos anteriores el FSE había emitido únicamente recomendaciones muy generales a los Estados miembros de la CE acerca de las actuaciones que serían objeto de especial atención a la hora de recibir subvenciones, a mediados de los años ochenta el FSE ya formulaba instrucciones en este sentido mucho más concretas (Cruz Castro 1996, 8).

El impacto político del Instituto de la Mujer

Puesto que en esta investigación el impacto político del Instituto de la Mujer se ha definido como su capacidad para incluir en los debates políticos y en el contenido de las políticas públicas las demandas del movimiento feminista, presento éstas ahora. Es necesario aclarar que en España desde los años setenta el movimiento feminista ha estado formado por numerosas militantes y líderes que pertenecían no sólo a grupos de la sociedad civil que reivindicaban la equidad de género, sino también a partidos políticos de izquierda y sindicatos (Threlfall 1985, 47, 51). Por ello, considero que los departamentos de igualdad de género de las centrales sindicales son una parte del movimiento.

Las organizaciones y los individuos que a principios y mediados de los años ochenta componían el movimiento no participaron en las deliberaciones previas al Plan FIP, ni hicieron públicas reivindicaciones concretas acerca de este asunto. Ello no obstante, las secciones encargadas de defender la igualdad de género de las principales confederaciones sindicales, el Departamento Confederal de la Mujer de UGT y la

Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. sí habían adoptado posturas genéricas acerca de la formación ocupacional.²² Por ejemplo, habían alertado a la opinión pública de que un número mayor de hombres que de mujeres seguía cursos de formación, y que éstas tendían a participar en acciones formativas relativas a las profesiones tradicionalmente femeninas, como el secretariado (Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras 1980, 27; Unión General de Trabajadores 1978, 26).

La Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. denunció que la formación ocupacional apenas resultaba útil a las mujeres a la hora de encontrar un trabajo o mejorar su situación laboral, que poquísimas españolas mayores de treinta años hacían los cursos debido a sus responsabilidades familiares, y que el contenido de algunas acciones formativas era claramente discriminatorio, en especial, aquellos relacionados con la economía doméstica y el hogar (Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras 1980, 27-29; 1983, 220). Dicha Secretaría Confederal reivindicó que los programas formativos proporcionarían a las usuarias habilidades realmente útiles para competir en el mercado de trabajo, que formarían a algunas en profesiones tradicionalmente masculinas (por lo general mejor retribuidas que las tradicionalmente femeninas), y que ciertos cursos fueran ofertados sólo a las mujeres (Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras 1980, 30). Recordó que consideraba la creación de empleo público como una estrategia para el avance de la igualdad de género considerablemente más eficaz que las acciones formativas. En ocasiones criticó los cursos, puesto que al estar financiados parcialmente con las cotizaciones de los trabajadores, imponían a éstos cargas financieras que consideraba innecesarias (*Trabajadora* mayo 1985, número 4:4).

En el mismo sentido, las sindicalistas preocupadas por los asuntos de género en UGT conceptualizaron la formación ocupacional como un medio para reducir las diferencias educativas y en habilidades laborales entre los hombres y las mujeres. El objetivo general de la formación para ocupadas y desempleadas debía consistir en que las mujeres desempeñaran profesiones en las que hubieran estado tradicionalmente subrepresentadas y alcanzaran puestos directivos en todos los ámbitos laborales. Reivindicaron que los cursos se impartieran durante la jor-

²² Las fuentes utilizadas para reconstruir los puntos de vista de las secciones dedicadas a la igualdad de género en UGT y CC.OO. acerca de la formación ocupacional en los tres debates analizados en este capítulo son: las ponencias y/o resoluciones de las jornadas o conferencias estatales de dichas secciones (Barañano 1992; Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores 1985; 1989; Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. 1979; 1980; 1983a; 1983b; 1986; Unión General de Trabajadores 1978); todos los números aparecidos entre 1984 y 1992 de *Trabajadora*, la publicación periódica de la Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO.; y los artículos sobre género publicados entre 1984 y 1992 en *Gaceta Sindical* y *Unión*, las publicaciones periódicas de CC.OO. y UGT respectivamente.

nada laboral, que dichas horas estuvieran remuneradas con la totalidad del salario, y que tuvieran lugar actividades formativas especialmente dirigidas a las mujeres que deseaban participar en el mercado de trabajo después de haber estado ausentes del mismo durante períodos de tiempo prolongados (*Unión* 1978, número 45:1; 1978, número 58, 28; *Unión General de Trabajadores* 1978, 26, 34).

Acerca del Instituto de la Mujer, su publicación periódica, *Mujeres*, no contenía artículos sobre la formación ocupacional en los ochenta. La primera publicación del Instituto de la Mujer sobre la cuestión, que comentaré más adelante, data de 1989, esto es, apareció con posterioridad al Plan FIP (Instituto de la Mujer 1989a). La ausencia de referencias a la formación ocupacional en las fuentes del IM anteriores a dicho Plan indica que el organismo de igualdad no adoptó la posición del movimiento en torno a la formación de ocupados y parados ni ninguna otra. Debido a que el Instituto no tomó parte en las deliberaciones previas al Plan FIP, no pudo insertar en ellas ni en el contenido de la política pública propuesta alguna, por lo que su impacto en este debate fue *nulo*.

Factores explicativos

En cuanto a las variables independientes relativas al movimiento feminista, éste, visto en su conjunto, otorgó una prioridad baja a la formación ocupacional. Como he explicado antes, sólo las feministas activas en el mundo sindical habían concedido cierta importancia a la cuestión de la formación ocupacional, pero no habían planteado reivindicaciones concretas acerca del Plan FIP que captaran la atención pública. El movimiento en su conjunto se encontraba cohesionado en sus posturas genéricas sobre la formación de ocupados y parados, ya que las pocas personas y grupos con alguna posición al respecto manifestaban pareceres similares.

Acerca de los factores explicativos relacionados con el organismo de igualdad, fue baja (en realidad nula) la prioridad que confirió el Instituto de la Mujer a la formación ocupacional con anterioridad al Plan FIP, según he mostrado antes, al explicar que no defendió ninguna postura en esta materia. Bajos eran también el presupuesto y la plantilla de la agencia de igualdad. El Instituto de la Mujer se encontraba en proceso de establecimiento a mediados de los ochenta, cuando tuvieron lugar los dos primeros debates importantes sobre formación ocupacional. Si bien el organismo de igualdad se creó formalmente a finales de 1983 (Ley 16/1983 de 24 octubre), transcurrieron casi dos años hasta que se completó la plantilla de personal y se instituyeron los órganos directivos. La Resolución de 9 de octubre de 1985 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, que fijaba los complementos especí-

ficos correspondientes a los puestos de trabajo del IM, contenía para ese año un catálogo de 76 puestos de personal funcionario. El presupuesto del Instituto (en millones de pesetas) fue de 707,06 en 1984 y de 732,4 en 1985 (Instituto de la Mujer 1992, 36). En otras palabras, la construcción de la institución feminista coincidió con las dos primeras deliberaciones estudiadas en este capítulo. Pese a que desde su fundación el organismo se mostró muy activo en la convocatoria de actos de repercusión pública, tales como conferencias, seminarios y coloquios, con los que pretendía denunciar la situación de desigualdad en que vivían las mujeres españolas (además de darse a conocer la propia institución), no pudo luchar en muchas de las batallas relativas a la desigualdad por razón de género.

La dirección del Instituto de la Mujer se encontraba próxima al movimiento feminista, ya que buena parte del primer equipo directivo del organismo había militado con anterioridad en el movimiento (Jones 1997, 41; Threlfall 1985, 53; 1998, 85). Por ejemplo, su directora entre 1983 y 1988, Carlota Bustelo, había pertenecido al Frente de Liberación de la Mujer, creado en 1976 y disuelto en 1979 (Durán y Gallego 1986, 211-14; Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer 1986a, 36-37).

Respecto a las variables independientes referentes al entorno político, desde 1982 gobernaba el PSOE con mayoría absoluta en ambas cámaras. La estructura del área de política pública sobre formación ocupacional estaba cerrada a la participación en la toma de decisiones de otros actores distintos de las organizaciones empresariales y sindicales y los decisores políticos procedentes del Ministerio de Trabajo.

En términos generales y con alguna excepción, las materias de empleo constituyen un ámbito político especial, ya que están reguladas por los interlocutores sociales y el gobierno; si las disposiciones deben tramitarse en las Cortes (no era éste el caso del Plan FIP, recogido en una Orden Ministerial), también participan en el proceso los partidos con representación parlamentaria, si bien en menor medida que los actores ya mencionados. Desde la transición, el Estado y los agentes sociales han logrado una serie de pactos bipartidos y tripartitos que después se han plasmado en legislación. Dadas sus frecuentes y continuas negociaciones llevadas a cabo durante décadas, cada uno de ellos ha adquirido un conocimiento preciso de los otros, todos han terminado siguiendo pautas y rutinas comunes en sus encuentros (y desencuentros), y han defendido en la práctica que en materia de regulación del mercado de trabajo son ellos quienes intervienen en las decisiones. Este tipo de áreas de política pública, entonces, con toda probabilidad se convierten en terrenos prácticamente inexpugnables para actores no habituales en ellas. Repárese en que es la materia sobre la que se decide, en este caso la formación para el empleo (una cuestión laboral), el factor que en último término termina convirtiendo el área de políti-

ca pública en un terreno inabordable para ciertos actores sociales y políticos. Ello sucede con relativa independencia del foro en el que se discute políticamente (entre otros, las reuniones en un Ministerio para elaborar una disposición legislativa de rango ministerial, o el Parlamento, en el caso de la tramitación de una Ley que suele reflejar acuerdos bipartitos o tripartitos previos).

DEBATE 2: LA CREACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1986), 1985-1986

Líneas principales del debate

Según mencioné arriba, cinco meses después de la aprobación del Plan FIP se instituyó el Consejo General de la Formación Profesional, compuesto de representantes del Estado central y los interlocutores sociales (Ley 1/1986 de 7 de enero). Dicho Consejo elaboraría recomendaciones al gobierno sobre formación ocupacional y profesional, propondría y aprobaría periódicamente el plan de formación ocupacional y profesional, y controlaría su ejecución. Este Consejo General se componía de trece representantes del Estado (designados por los Ministerios de Trabajo y de Educación), trece de los trabajadores y trece de los empresarios, y era presidido alternativamente por los Ministros de Trabajo y de Educación (uno cada año). El Consejo contaba con cuatro vice-presidentes: el primero procedía del Ministerio de Trabajo o del de Educación (de modo alterno cada año), el segundo del Ministerio de Agricultura e Industria, y el tercero y el cuarto de las asociaciones sindicales y empresariales. El Ministerio de Cultura, al que perteneció el Instituto de la Mujer desde 1983 hasta 1988, no estaba representado en este Consejo.

La discusión sobre la creación del Consejo General de la Formación Profesional quedó reflejada, en parte, en un debate parlamentario, puesto que dicho Consejo fue establecido por Ley (las Leyes necesitan procesamiento parlamentario).²³ En la deliberación intervinieron parlamentarios de los principales partidos políticos. Los representantes del PSOE argumentaron que una de las causas del alto nivel de paro en España consistía en que la formación de la población activa no coincidía con la demandada por los empresarios. La formación ocupacional se veía entonces como un medio para proporcionar a los individuos en

edad de trabajar las habilidades que les harían empleables en una economía posindustrial. Los parlamentarios socialistas defendieron que el Consejo General debía estar formado por representantes de los trabajadores y los empresarios, además de los del Estado, puesto que uno de los graves problemas de la formación ocupacional que se había impartido hasta aquel momento consistía en el divorcio entre los conocimientos que proporcionaba a los activos y los que requerían los empleadores.

Los parlamentarios procedentes del principal partido de la oposición, el después llamado Partido Popular, entendían que la causa del elevado desempleo radicaba en la falta de incentivos a la inversión privada, y no tanto en la formación de la población activa o la obtenida en los cursos ocupacionales. Los parlamentarios conservadores reivindicaron que el Consejo General estuviera compuesto no sólo por representantes del Estado, los principales sindicatos y los empresarios, sino también de los restantes sindicatos, los profesores de formación ocupacional y los individuos que asistieran a los cursos.

Por su parte, los parlamentarios de los partidos regionalistas (principalmente del Partido Nacionalista Vasco) adujeron que la creación del Consejo General suponía una amenaza a la estructura descentralizada del Estado. El mencionado Consejo, que iba a hacer sugerencias al gobierno central en materia de formación ocupacional (y profesional), suponía un desarrollo institucional del Estado central en un momento en que las competencias en estas materias ya habían sido transferidas a algunas Comunidades Autónomas, y se transferirían a otras en el futuro. Los parlamentarios regionales, tras argumentar de este modo, solicitaron inicialmente la retirada del proyecto legislativo completo; más adelante, demandaron la inclusión de representantes de las Comunidades Autónomas en dicho Consejo.

De nuevo, al igual que sucedió con la discusión del Plan FIP, el debate no incluyó en ningún momento referencias de género. No se hizo mención alguna a las mujeres, o a su posición y a la de los hombres en esta materia, a lo largo de toda la deliberación parlamentaria.

El impacto político del Instituto de la Mujer

El movimiento feminista no planteó ninguna reivindicación concreta acerca de la creación del Consejo General de la Formación Profesional. Las posturas genéricas acerca de la formación ocupacional defendidas por las secretarías o los departamentos de igualdad de género de las principales confederaciones sindicales a mediados de los ochenta han sido descritos arriba. También he mencionado allí que antes de 1986 los documentos del Instituto de la Mujer nada dijeron acerca de la formación ocupacional. Además, el organismo no participó en la de-

²³ El íter legislativo completo puede consultarse en el Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 3239 de la serie general. El debate parlamentario tuvo lugar en: la sesión plenaria del Congreso de los Diputados (27 junio 1985), la reunión de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (26 noviembre 1985), y la reunión de la Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura del Senado (5 diciembre 1985).

liberación previa a la creación del Consejo General, por lo que no pudo defender punto de vista alguno. De nuevo, el impacto político del Instituto, no adoptando las posturas genéricas del movimiento y no tomando parte en las deliberaciones políticas fue *nulo*.

Factores explicativos

Dada la proximidad temporal de los debates 1 y 2, son similares las variables independientes que afectan al impacto *nulo* del Instituto de la Mujer en ambas deliberaciones. El movimiento de mujeres había concedido una prioridad baja a la materia debatida, hallándose cohesionado acerca de las posturas, generales y bastante vagas, en torno al asunto. Baja (realmente nula) fue también la prioridad concedida por el Instituto de la Mujer al asunto, y bajo era todavía el presupuesto del organismo de igualdad: 732,4 millones de pesetas en 1985, y 749,2 millones de pesetas en 1986 (Instituto de la Mujer 1992, 36-37). Reducida era también su plantilla: según ya he explicado, un catálogo de 76 puestos de personal funcionario en 1985, que ascendió a 114 en 1989 (Resolución de 27 de septiembre de 1989 de la Comisión Interministerial de Retribuciones, sobre la relación de puestos de trabajo del personal funcionario del Instituto de la Mujer). A mediados de los años ochenta la agencia de equidad estaba dirigida por personas próximas al movimiento. Gobernaba con mayoría absoluta un partido socialdemócrata, el PSOE, y, por las mismas razones que en el debate 1, el área de política pública relativa a la formación ocupacional continuaba cerrada a la participación de actores políticos y sociales distintos a los interlocutores sociales, los decisores políticos del Ministerio de Trabajo y, cuando las medidas adoptadas requerían tramitación parlamentaria (como en este caso), los representantes de los partidos y coaliciones con representación en las Cortes.²⁴

DEBATE 3: LOS PACTOS DE 1992 Y 1996 Y LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1997), 1986-1997

Líneas principales del debate

A principios de la década de los noventa resultaba claro que había que promocionar la formación de los ocupados, puesto que la mayor parte de los recursos se habían empleado hasta entonces en desarrollar la dirigida a los parados. Es en este contexto en el que debemos entender los dos pactos firmados por representantes del Estado y de los

²⁴ Acerca de las peculiaridades del Parlamento como foro político, véase el siguiente capítulo.

interlocutores sociales el 16 de diciembre de 1992.²⁵ Si hasta esa fecha el INEM se había encargado de la gestión de los programas de formación para los desempleados y los ocupados, desde la firma de los Acuerdos se encargaría sólo de administrar los cursos dirigidos a los parados. Los programas para los ocupados pasaron a ser gestionados, de forma conjunta, por las organizaciones empresariales y sindicales (pero no por el Estado). Fundaciones bipartitas con representantes sindicales y empresariales se fueron creando con este propósito, denominándose la de ámbito estatal Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM).²⁶ Ambos acuerdos establecieron alicientes para la formación ocupacional proporcionada en las grandes empresas, y en agrupaciones de pequeñas y medianas empresas (Consejo Económico y Social 1997; Pérez Díaz 1994, 10).

Los representantes del Estado, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales firmaron tres pactos más el 19 de diciembre de 1996.²⁷ Éstos contenían el compromiso de elaborar un sistema nacional de cualificaciones, con el propósito de asegurar la convalidación de los certificados obtenidos en tres tipos de programas formativos: los de formación ocupacional dirigida a los parados y a los ocupados, y los de formación profesional impartida en el sistema educativo (Consejo Económico y Social 1997, 251). Los acuerdos crearon incentivos adicionales para que las pequeñas empresas proporcionaran formación a sus trabajadores (Consejo Económico y Social 1997, 259).²⁸ De otro lado, fueron incluidas más categorías de trabajadores entre los potenciales beneficiarios de los programas formativos ocupacionales, tales como los autónomos y los de la agricultura.

Durante los años noventa las competencias en materia de formación ocupacional se transfirieron del Estado central a algunas Comunidades Autónomas: Cataluña (1991), Valencia (1992), Galicia y Andalucía (1993) e

²⁵ Los representantes de los trabajadores y los empresarios firmaron el Acuerdo Nacional de Formación Continua. El Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados fue rubricado por los representantes del Estado, los trabajadores y los empresarios.

²⁶ Aunque la gestión de la formación ocupacional para ocupados se transfirió a los agentes sociales, el dinero para financiar dichos programas era a principios de 1998 recaudado por el Estado. Los recursos para sufragar todos los cursos (tanto los dirigidos a los ocupados como a los parados) provenían de dos fuentes: el Fondo Social Europeo y las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores (el 0,7 por cien de la masa salarial).

²⁷ Dichos acuerdos se denominan el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional, el Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua, y el Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua. El primero fue suscrito por el Gobierno, UGT, CC.OO., CEOE y CEPYME. Los acuerdos segundo y tercero tuvieron un firmante adicional a los ya mencionados para el primero: la Confederación Intersindical Gallega (Consejo Económico y Social 1997, 249-50).

²⁸ En España la mayor parte de las empresas son muy pequeñas: por ejemplo, en 1995, el 58 por cien de las empresas no empleaba a ninguna persona, el 24 por cien empleaba a una o dos, y el 13 por cien empleaba a un número comprendido entre tres y nueve, ambos inclusive (Consejo Económico y Social 1997, 258).

Islas Canarias (1994). Se hizo entonces necesario coordinar las políticas de formación ocupacional elaboradas en el ámbito estatal y autonómico (en el caso de las Comunidades con competencias plenas en la materia). Por ello, el Consejo General de la Formación Profesional fue reformado en 1997 (Ley 19/1997 de 9 de junio), a fin de incluir en él a los representantes de los gobiernos autonómicos, además de los representantes ya establecidos: del Estado central, los sindicatos y las asociaciones empresariales.

Desde la firma de los acuerdos de 1992, el número de trabajadores que seguía cursos de formación ocupacional aumentó continuamente, hasta alcanzar aproximadamente el 15 por cien de la población asalariada en 1996 (Consejo Económico y Social 1997, 253; datos provisionales). Ello supuso un avance destacable, dado el bajo nivel de cualificación de buena parte de la población ocupada en España, y pese a que los trabajadores muy cualificados o bastante cualificados asistían a estos cursos en mayor proporción que los trabajadores con menos cualificación (Consejo Económico y Social 1997, 254, 256).

Los temas y la división de opiniones que aparecieron entre los participantes en los debates de los años ochenta también surgieron en el de los noventa.²⁹ Los representantes de los sindicatos y del PSOE reiteraron que la formación ocupacional inadecuada constituía una de las causas del elevado desempleo en España. Por contraste, los empresarios y los representantes del Partido Popular argumentaron que el origen del alto nivel de paro radicaba en la oferta, en concreto, en los elevados costes salariales y la falta de incentivos para la inversión privada. Ello no obstante, de nuevo, todos los que tomaron parte en la deliberación se mostraron de acuerdo en la necesidad de promocionar la formación ocupacional y de coordinar las políticas elaboradas por el Estado central y los gobiernos autonómicos.

El impacto político del Instituto de la Mujer

Entre el debate 2 y el 3, el Instituto de la Mujer prestó cierta atención a la formación ocupacional. En 1988, con posterioridad a las deliberaciones de los ochenta, el Instituto de la Mujer organizó un seminario sobre la "formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres", en el que actuaron como ponentes expertos internacionales y

²⁹ Las fuentes utilizadas para la reconstrucción de estos debates son: Coalición Popular (1986); Partido Popular (1989; 1993; 1996); Partido Socialista Obrero Español (1986; 1988c; 1989; 1990; 1993; 1994; 1996); Unión General de Trabajadores (1986; 1990; 1994); *Gaceta Sindical* (la publicación periódica de CC.OO.) y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (la publicación periódica de la CEOE) (he examinado todos los números de las publicaciones periódicas de CC.OO. y CEOE aparecidos entre 1986 y 1997, ambos años inclusive); *Herramientas: Revista de Formación para el Empleo* (he examinado todos los artículos que contienen entrevistas a actores en el área de política pública de formación ocupacional publicados entre 1988 y 1997, ambos años inclusive); y artículos de prensa.

representantes del mundo sindical y político, y cuyas actas fueron publicadas (Instituto de la Mujer 1989a). En dicho seminario las deliberaciones entre los participantes incluyeron nociones de género. La formación ocupacional fue entendida allí como un recurso importante tanto para los hombres como para las mujeres, dado que el desempleo era altísimo para ambos. Ello no obstante, dicha formación fue vista como especialmente crucial para las mujeres, puesto que el paro les afectaba (y les afecta) de manera muy acusada: en 1988 la tasa de desempleo femenina en España (27 por cien) casi doblaba a la masculina (15 por cien) (Organization for Economic Cooperation and Development 1992, 43-44). La formación ocupacional se percibió también como una herramienta para combatir la segregación horizontal, que tiene lugar cuando los hombres predominan en unas profesiones y las mujeres en otras (generalmente en las peor remuneradas). Dicha formación proporcionaría a las españolas los conocimientos necesarios para desempeñar trabajos en sectores en los que se encontraban tradicionalmente infrarrepresentadas. Quienes asistieron a este seminario manifestaron reiteradamente ser conscientes de las dificultades a las que tenían que enfrentarse muchas trabajadoras para asistir a estos cursos, debido a sus responsabilidades familiares.

Como es habitual en este tipo de seminarios y reuniones organizadas por el Instituto de la Mujer, y exceptuando a los expertos internacionales invitados, la mayoría de los participantes reunía dos características: ser decisor político o dirigente sindical (pero no líder empresarial), y ser mujer. La mayor parte de estas mujeres procedentes del Ministerio de Trabajo y de los sindicatos no intervinieron después en el tercer debate analizado en este capítulo, que tuvo lugar sobre todo entre representantes (principalmente hombres) del Ministerio, de los sindicatos, de los empresarios y, en menor medida, de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Las opiniones expresadas en el seminario organizado por el organismo de igualdad coincidían con los puntos de vista generales manifestados en el ámbito sindical por militantes feministas, ya descritos arriba. Por ello, argumento que el organismo de igualdad adoptó las demandas del movimiento. Sin embargo, no participó en las deliberaciones que llevaron a los Pactos de 1992 y 1996, y a la reforma del Consejo General de la Formación Profesional en 1997, de modo que no pudo el Instituto incluir las reivindicaciones del movimiento en tales debates. El impacto del organismo de igualdad fue, pues, *simbólico*.

Factores explicativos

Las variables independientes para explicar el impacto simbólico del Instituto de la Mujer en este debate 3 relativas al movimiento feminista son similares a las de las deliberaciones previas. En las tres discusiones



nes, éste concedió una prioridad baja a la formación ocupacional y se mostró cohesionado respecto a sus muy genéricos puntos de vista.

Por contraste, las variables explicativas relacionadas con el organismo de igualdad son ahora distintas a las de los debates 1 y 2. Desde finales de los años ochenta el Instituto de la Mujer confirió una prioridad media a la formación ocupacional. Esta prioridad media se manifestó en la organización en 1988 del seminario sobre la materia ya mencionado. También se reflejó claramente en los dos primeros planes de igualdad, en los que dicha formación, junto con los asuntos relativos al empleo, ocupan un lugar de cierta importancia (Instituto de la Mujer 1988b, 61-69, 73; Instituto de la Mujer 1993b, 59-63, 66-67, 70, 72, 77-78).³⁰ Además, se plasmó en la inclusión en los años noventa de tres artículos sobre la materia en la publicación periódica del organismo de igualdad, la revista *Mujeres* (1991, número 4:11; número 5:11).

En cuanto al presupuesto y la plantilla del Instituto de la Mujer, desde 1989-1990 eran ya altos, reflejando la consolidación institucional del organismo. La Tabla 4 incluye el presupuesto del organismo entre 1983 y 2003.

Según se observa en la Tabla 4, el Instituto de la Mujer funcionó en 1984 con un presupuesto de 707,06 millones de pesetas. Una subida importante se produjo en 1987, ya que el presupuesto pasó de 749,2 millones de pesetas en 1986 a 1.174,6 el año siguiente. Pero el incremento más notorio tuvo lugar tres años después, ya que si en 1989 el organismo de igualdad operó con 1.410,48 millones de pesetas, en 1990 lo hizo con 2.014,66. Desde entonces, la partida presupuestaria destinada al organismo de igualdad ha venido ascendiendo casi siempre de modo continuo, sin que se haya producido un aumento tan pronunciado como el del inicio de los años noventa. Por tanto, a la luz de estas cifras, califico de bajo el presupuesto del IM hasta 1989, y de alto el de 1990 y años sucesivos.

Acerca de la plantilla de la agencia de equidad, hasta 1989 únicamente poseo como datos de esta variable independiente la relación de puestos de trabajo del personal funcionario plasmada en disposiciones legislativas: 76 en 1985 y 114 en 1989.³¹ Desde 1990 el Instituto publica

³⁰ Un plan de igualdad es un instrumento de política pública. Consiste en un conjunto de medidas cuyo objetivo es la consecución de mayores cotas de equidad entre los hombres y las mujeres. Estas medidas son puestas en práctica por los distintos Ministerios en un periodo determinado. Se han elaborado cuatro planes de igualdad de ámbito estatal: el primero, para ser aplicado entre 1988 y 1990 (Instituto de la Mujer 1988b), el segundo entre 1993 y 1995 (Instituto de la Mujer 1993b), el tercero entre 1997 y 2000 (Instituto de la Mujer 1997b) y el cuarto entre 2003 y 2006 (Instituto de la Mujer 2003). Los planes de igualdad relevantes para este capítulo son los dos primeros.

³¹ Véanse: Resolución de 9 de octubre de 1985, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, que fijaba los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Instituto de la Mujer; y Resolución de 27 de septiembre de 1989, de la Comisión Interministerial de Retribuciones, sobre la relación de puestos de trabajo del personal funcionario del Instituto de la Mujer.

en sus memorias no sólo la relación de puestos de trabajo del personal funcionario, sino también el catálogo de personal laboral; esta información está recogida en la Tabla 5.

Tabla 4. Presupuesto del Instituto de la Mujer, 1983-2003

AÑO	PRESUPUESTO (millones de pesetas)
1984	707,06
1985	732,4
1986	749,2
1987	1.174,6
1988	1.305,18
1989	1.410,48
1990	2.014,66
1991	2.194,88
1992	2.297,40
1993	2.228,20
1994	2.328,20
1995	2.329,25
1996	2.329,25
1997	2.164,46
1998	2.606,60
1999	2.971,84
2000	3.382,00
2001	3.676,04
2002	22.692,70 (miles de Euros)
2003	23.573,52 (miles de Euros)

Fuente: Años 1984-1988: Instituto de la Mujer (1992, 36-38); Años 1989-2003: Presupuestos Generales del Estado.

Tabla 5. Relación de puestos de trabajo de personal funcionario y catálogo de puestos de personal laboral del Instituto de la Mujer, 1990-2003

AÑO	Relación de puestos de trabajo de personal funcionario (A)	Catálogo de personal laboral (B)	A+B
1990	114	56	170
1991	116	87	203
1992	116	87	203
1993	116	67	183
1994	115	67	182
1995	114	67	181
1996	115	66	181
1997	114	66	180
1998	109	66	175
1999	108	63	171
2000	120	47	167
2001	118	45	163
2002	128	45	173
2003	128	45	173

Fuente: Instituto de la Mujer. Varios años. Memorias.

En la Tabla 5 puede observarse que el número de puestos de trabajo de personal funcionario osciló sin grandes variaciones en los años noventa entre el valor más bajo de 108 en 1999 y el más elevado de 116 en 1991-1993, para situarse en torno a las 120 personas en los primeros cuatro años del presente siglo. De la comparación entre estas cifras y las de los años ochenta (76 en 1985 y 114 en 1989), deduzco que el principal incremento se produjo en ese último año (1989). Es decir, estos datos muestran dos etapas. En la primera, hasta 1989, el Instituto operó con un número (teórico) de funcionarios significativamente menor que en la segunda (desde 1989 en adelante). No contradicen esta imagen de la existencia de dos períodos bien diferenciados las cifras del catálogo de personal laboral (columna B de la Tabla 5) y de la suma de esta última magnitud más los funcionarios (columna A+B). Muestran que si desde 1991 el número de funcionarios fue aumentando (columna A), fue disminuyendo de forma algo más acusada el del catálogo de personal laboral (columna B) y, por tanto, reduciéndose la suma de funcionarios y personal laboral (columna A+B). Conceptualizo entonces de baja la plantilla del Instituto hasta 1989 y de alta desde entonces.

Dado que la plantilla del Instituto de la Mujer constituye uno de los factores explicativos barajados en esta investigación, los datos de la Tabla 5 merecen dos matizaciones. En primer lugar, la relación de puestos de trabajo de personal funcionario de una institución no es el número real de funcionarios que trabajan allí, dado que algunas plazas pueden no estar cubiertas. Igual sucede con el catálogo de personal laboral. Desde 1990 el Instituto de la Mujer publica en sus memorias cifras sobre efectivos (tanto de funcionarios como de personal laboral). He decidido no valorar el número de efectivos, porque no cuento con datos similares para los años ochenta. En segundo lugar, en el Instituto de la Mujer no trabajan sólo funcionarios o personal laboral, sino también personas vinculadas de otros modos al organismo, por ejemplo, con contratos de prácticas. No obstante la importante labor que pueden desempeñar en la institución, he optado por no incluirlos en mis cálculos de la plantilla del Instituto por dos razones. De un lado, la agencia de igualdad no publica en sus memorias las cifras de estas personas antes de 1990. De otro, no cuento con ninguna información acerca de la duración de estos contratos (la necesitaría para hacer comparables los puestos de trabajo de estos individuos con el catálogo de puestos de funcionarios y de personal laboral).

En síntesis, he conceptualizado como bajo el presupuesto del Instituto de la Mujer hasta 1989, y de alto desde 1990. He caracterizado de baja la plantilla del organismo hasta 1989, y de alta en lo sucesivo. Por tanto, definiendo que los recursos materiales y humanos de la agencia de igualdad fueron bajos hasta 1989-1990, y altos en los años siguientes.

Acerca de la dirección del organismo de igualdad, en 1988 Carmen Martínez Ten fue nombrada directora del Instituto de la Mujer, quien

fue sustituida en 1991 por Purificación Gutiérrez, y en 1993 por Marina Subirats. Todas ellas se encontraban próximas al movimiento feminista. Carmen Martínez Ten había pertenecido al movimiento: a la Asociación Universitaria para el Estudio de los Problemas de la Mujer (AUPEPM), un colectivo de mujeres jóvenes universitarias que perseguía el objetivo a corto plazo de difundir el feminismo entre las estudiantes universitarias, y la meta a largo plazo de la liberación de las mujeres. Carmen Martínez Ten tenía experiencia en la gestión de centros de salud para las mujeres en el ámbito municipal (Martínez Ten 1994; Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer 1986a, 37; Threlfall 1998, 85-86). Purificación Gutiérrez era una abogada feminista que había trabajado en uno de los primeros gabinetes jurídicos compuestos exclusivamente por mujeres. También había militado en el movimiento feminista: en la citada AUPEPM y en el Frente de Liberación de la Mujer (Gutiérrez 1994; Threlfall 1998, 86). Marina Subirats era una catedrática feminista de sociología especializada en cuestiones de educación (Threlfall 1998, 85-86), por lo que la considero próxima al movimiento, pese a no haber militado en él (Subirats 1994). Por contraste, Concepción Dancausa, la directora nombrada en 1996 por el Partido Popular, era una funcionaria de carrera sin vínculos conocidos con el movimiento (*Mujeres* 1996, número 22:5; Threlfall 1998, 88).

Durante la mayor parte del debate 3, las variables independientes ligadas al entorno político continuaron siendo las mismas que en el transcurso de los debates 1 y 2: el PSOE se mantuvo en el poder hasta la primavera de 1996, cuando fue reemplazado por el PP. El área de política pública relativa a la formación ocupacional permaneció cerrada a la influencia de actores políticos y sociales distintos de los habituales (los interlocutores sociales, los decisores políticos del Ministerio de Trabajo y, en menor medida, los partidos y coaliciones con representación parlamentaria).

En realidad, los rasgos de este ámbito político evolucionaron durante el período en que transcurrió la última deliberación analizada en este capítulo, reduciéndose el escasísimo margen para la actuación del organismo de igualdad. Como he explicado anteriormente, si en los años ochenta la gestión de los programas formativos ocupacionales constituía una de las competencias del Estado, en 1992 la formación dirigida a los ocupados pasó a ser administrada por las asociaciones sindicales y empresariales de forma conjunta. El Instituto de la Mujer tiene mucha menos capacidad para intervenir en asuntos gestionados parcial o totalmente por los interlocutores sociales (por comparación con aquéllos cuya ejecución se encuentra en manos de las instituciones estatales), puesto que su mandato consiste en persuadir al Estado central para que elabore y ponga en práctica políticas de igualdad.

Es cierto que los recursos para financiar la formación de los ocupados eran recaudados a principios de 1998 por el Estado; el Instituto de

la Mujer conservaba entonces cierta potestad para actuar en estas cuestiones. Ello no obstante, resulta clave entender que la gestión de la formación ocupacional para los trabajadores no ha sido un asunto más entre los muchos de los que se han ido encargando las asociaciones sindicales y empresariales, sino que ha supuesto una fuente crucial de financiación para los interlocutores sociales. Por ello, han defendido a ultranza su autonomía en este terreno, y han impedido con particular celo la injerencia de otras instancias en estas actividades centrales para su supervivencia económica como organizaciones.

Las características del área de política pública que ahora nos ocupa se modificaron también en otro sentido (asimismo en detrimento de las escasísimas posibilidades del Instituto de la Mujer para intervenir en estos asuntos), al transferirse en los años noventa las competencias en materia de formación ocupacional a algunas CC.AA. Como consecuencia, a finales de los noventa el Estado central se encargaba de la gestión de una parte de la formación ocupacional (la dirigida a los parados, pero no a los ocupados), y sólo en algunas CC.AA., puesto que en otras los gobiernos autonómicos tenían competencias plenas en la materia. Es pertinente recordar que el Instituto de la Mujer sólo tiene poderes (relativos) para intervenir en el ámbito de actuación del Estado central.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Como he expuesto arriba, el Instituto de la Mujer tuvo un impacto nulo en los debates que precedieron a las más importantes decisiones en materia de formación ocupacional en los años ochenta, y meramente simbólico en las deliberaciones que condujeron a las principales políticas sobre la cuestión hasta principios de 1998. El mencionado impacto nulo se debió a que a mediados de los años ochenta el Instituto de la Mujer confirió una importancia baja a la formación de los trabajadores y los desempleados, porque se hallaba en período de fundación y no podía intervenir en muchos frentes. Además, el organismo de igualdad no tomó parte en las dos primeras discusiones examinadas, debido a las características del área de política pública de formación ocupacional. Las preocupaciones de los representantes sindicales y empresariales y de los decisores políticos especializados en asuntos laborales han centrado buena parte de los debates políticos. Ha resultado sumamente difícil que otros actores intervinieran en deliberaciones sobre estas materias, y aun más que introdujeran nociones de género en discusiones centradas tradicionalmente en torno a los intereses de los trabajadores y sus empleadores, entendidos estos intereses en términos neutros desde el punto de vista del género. De otro lado, los rasgos del área de decisión política relativa a la formación de empleados y parados constituyen el principal factor explicativo del impacto simbólico del organismo de igualdad en el tercer debate analizado.

3. EL ABORTO (1983-1998)

En este capítulo estudio el impacto político del Instituto de la Mujer en materia de aborto voluntario.³² Como muestra la Tabla 6 y explíco detenidamente en las páginas siguientes, en el primer debate examinado, el que precedió a la despenalización parcial de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) efectuada por la Ley Orgánica 9/1985 de 5 de julio, de reforma del artículo 417bis del Código Penal (en lo sucesivo "Ley del aborto" o "Ley Orgánica 9/1985"), el impacto del organismo de igualdad fue *simbólico*: si bien adoptó la mayoría (pero no la totalidad) de las demandas del movimiento feminista, no consiguió incluirlas en la mencionada deliberación ni en el contenido de la política pública. Por contraste, en la segunda discusión analizada, la previa al reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 (Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo, en lo que sigue "Real Decreto 2409/1986"), el impacto del Instituto fue *pleno*, ya que hizo suyas casi todas (pero no todas) las reivindicaciones del movimiento, y consiguió insertarlas en el debate y en la formulación de la política pública.

Tabla 6. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto al aborto, 1983-1998

DEBATES	FECHA DE LOS DEBATES	IMPACTO POLÍTICO DEL INSTITUTO DE LA MUJER
1. Despenalización parcial del aborto (1985)	1983-1985	simbólico
2. Reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 (1986)	1985-1986	pleno

El impacto simbólico del Instituto de la Mujer en la deliberación previa a la despenalización parcial del aborto en 1985 se debió, sobre todo, a que el organismo de igualdad se encontraba en proceso de fundación cuando se produjo el fin de la discusión: ésta comenzó en

³² Parte de las conclusiones de esta sección del libro han aparecido en Valiente (2000; 2001c).

1982, antes de la creación de la agencia de igualdad, y transcurrió mientras el Instituto estaba dotándose de los medios materiales y humanos necesarios para funcionar. Varios factores explican el impacto pleno del organismo de igualdad en el debate que antecedió al reglamento de la Ley Orgánica 9/1985: la alta prioridad concedida a la despenalización de la IVE por el movimiento feminista, así como su cohesión en apoyo a esta demanda, la también alta prioridad otorgada al asunto por el Instituto y la proximidad de su dirección al movimiento, un partido de izquierdas en el poder, y un área de política pública (moderadamente) abierta a la participación de ciertos actores políticos y sociales no habituales en ella, tales como la agencia de igualdad.

Como mencioné en el capítulo anterior, todos los empíricos de este libro, salvo el seis relativo al asunto candente de la reforma del sistema de protección por desempleo, tienen una estructura similar. En primer lugar, proporciono al lector cierta información acerca de la materia de la que tratan las deliberaciones, y explico cómo he seleccionado las que analizo en profundidad. En segundo lugar, examino dichas discusiones políticas y, por último, presento los resultados del examen comparado de los debates escrutados. Las fuentes utilizadas para la realización de este capítulo comprenden legislación, bibliografía, una deliberación parlamentaria, documentos publicados e inéditos del Instituto de la Mujer, documentos no publicados del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como tres entrevistas en profundidad semi-estructuradas a miembros del personal directivo del organismo de igualdad (Abril 1998; Bustelo 1994) y del movimiento feminista (Montero 1994).

EL ABORTO Y LA SELECCIÓN DE LOS DEBATES

La interrupción voluntaria del embarazo fue definida como un delito en 1941 por la Ley de 24 de enero. En 1944 esta Ley antiabortista fue abolida, pero los artículos relativos a la materia fueron incluidos en el Código Penal. Éste prohibió el aborto con la cárcel (entre seis meses y seis años), y calificó la IVE como un delito sin circunstancias atenuantes, salvo cuando las mujeres lo cometían en un intento de ocultar su deshonor (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 35).

La despenalización parcial del aborto tuvo lugar en 1985 por medio de la Ley Orgánica 9/1985. Desde entonces, el Código Penal no castiga la IVE realizada en tres circunstancias: cuando el embarazo es el resultado de una violación (el llamado "aborto ético"), cuando pone en grave peligro la vida y la salud física o psíquica de la embarazada (el denominado "aborto terapéutico"), y cuando se presume que el feto nacerá con graves malformaciones físicas o psíquicas (el llamado "aborto eugenésico"). El siguiente año, el Real Decreto 2409/1986 desarrolló la aplicación de la Ley del aborto (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 37-38).

Las discusiones que precedieron a la aprobación de la Ley del aborto y del Real Decreto 2409/1986 han sido examinadas para la elaboración de este capítulo. Estudio sólo dos debates, en vez de tres, como hago en el resto de los capítulos, porque, según se desprende de fuentes secundarias (Barreiro Pérez-Pardo 1998; Marín Gómez 1996), en el período comprendido entre la creación del Instituto de la Mujer (1983) y la finalización del trabajo de campo en que se basa este análisis (verano de 1998), sólo se produjeron estas dos deliberaciones de la máxima importancia.³³

DEBATE 1: LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO POR LA LEY ORGÁNICA 9/1985 (1985), 1983-1985

Líneas principales del debate

La discusión parlamentaria que dio lugar a la Ley del aborto empezó ocho meses antes de la creación del Instituto de la Mujer, cuando el gobierno socialista presentó un proyecto de ley para la reforma del Código Penal que despenalizaba la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos ético, terapéutico y eugenésico (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 208-11).³⁴ Los partidarios de la despenalización defendieron que, puesto que las IVEs tenían lugar con independencia de lo que estableciera la legislación, era razonable adaptar el ordenamiento jurídico a la realidad social. Mantenían que esta liberalización haría que España se pareciera a otros países de nuestro entorno, más desarrollados económicamente y con una experiencia democrática más dilatada en el tiempo. El PSOE, con mayoría absoluta de escaños en las Cortes, defendió el proyecto en el Congreso de los Diputados argumentando, entre otras razones, que la reforma propuesta era constitucional, y que era apoyada por la mayoría de la población, de acuerdo con las encuestas de opinión.³⁵ El partido socia-

³³ En la década de los noventa los partidos de izquierda presentaron en las Cortes proyectos más amplios de despenalización de la IVE. No considero centrales los debates que acompañaron a estos intentos liberalizadores, porque dichos partidos sabían que sin la mayoría parlamentaria necesaria para la aprobación de estos proyectos, nunca se convertirían en leyes.

³⁴ La principal fuente para investigar la discusión política sobre el aborto de mediados de los años ochenta es una excelente monografía (Barreiro Pérez-Pardo 1998), la cual sigo muy de cerca en este trabajo. He consultado, además, otra bibliografía, los debates parlamentarios anteriores a la aprobación de la Ley, así como legislación, documentos publicados del Instituto de la Mujer, y la transcripción de tres entrevistas en profundidad realizadas a Victoria Abril (1998), consejera técnica de la Dirección General del Instituto de la Mujer, Carlota Bustelo (1994), primera directora del Instituto, y Justa Montero (1994), militante de la Comisión Pro-Derecho al Aborto.

³⁵ Esta parte del debate en el Congreso puede consultarse en el *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 25 mayo 1983, 4-6 octubre 1983; Comisión de Justicia e Interior 7 septiembre 1983.

lista enfatizó el carácter moderado del proyecto, ya que el aborto continuaría siendo un delito según el Código Penal, excepto en las tres circunstancias mencionadas. El Partido Comunista de España (PCE) defendió una despenalización de la IVE más extensa, al proponer que fuera permitida durante los tres primeros meses de embarazo en todos los casos, y que las operaciones se realizaran de modo gratuito en el sistema sanitario público.

Los detractores de la despenalización del aborto basaron su apoyo a la penalización de las IVEs en la defensa del feto. El principal oponente del proyecto fue Alianza Popular (AP), el primer partido de la oposición. La mayoría (aunque no la totalidad) de sus diputados eran detractores de cualquier forma de despenalización de la IVE. Igual sucedía en el caso de la Unión de Centro Democrático (UCD) y del Partido Nacionalista Vasco (PNV), mientras que una división de opiniones caracterizaba (y caracteriza) a Convergència i Unió (CiU). En el Congreso los representantes contrarios a la despenalización afirmaron que la reforma propuesta era inconstitucional, y definieron la interrupción voluntaria del embarazo como un asesinato.

El 30 de octubre de 1983, seis días después de la creación del Instituto de la Mujer, el Senado, tras una deliberación similar a la mantenida en el Congreso de los Diputados, aprobó el proyecto de ley.³⁶ Dos días después de su aprobación, y antes de su promulgación, el parlamentario de AP, José María Ruiz Gallardón, respaldado por cincuenta y cuatro parlamentarios de esta formación política, interpuso un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra el proyecto. El proceso de toma de decisiones políticas en esta materia quedó suspendido hasta que el TC pronunciara sentencia, lo que hizo año y medio después (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 219-20).

El 11 de abril de 1985 el TC hizo pública la sentencia relativa al aborto. En ella declaraba que la Ley era constitucional, siempre que fuera modificada en el sentido de ofrecer mayores garantías a la protección del feto en los casos de aborto terapéutico y eugenésico (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 219-27, 231). El partido socialista enmendó el proyecto de acuerdo con las recomendaciones del TC y lo remitió a las Cortes.

Los siguientes debates en el Congreso de los Diputados y el Senado resultaron mucho menos virulentos que los anteriores a la emisión de la sentencia del TC.³⁷ La razón de este cambio de tono en la deliberación se debió a que, aproximadamente en el momento de la publica-

ción de la sentencia, el partido conservador inició un cambio de posición en torno a la cuestión. Si antes de 1985 se había opuesto con vehemencia a cualquier intento despenalizador, comenzó entonces a suavizar dicho rechazo; esta modificación de postura concluyó en 1989 con la aceptación reluciente de la Ley del aborto (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 228). Tras las correspondientes discusión y aprobación parlamentarias, el proyecto se convirtió en la Ley Orgánica 9/1985 (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 227-38).

En general, y con pocas excepciones, el debate sobre la despenalización parcial del aborto apenas contuvo referencias al género. Durante la deliberación el número de referencias a la Constitución, al feto, a los doctores y a la opinión pública fue mucho más elevado que las relativas a las mujeres. En alguna ocasión los parlamentarios que apoyaban la reforma describieron a las mujeres como a personas con derecho a decidir si continuaban o no una gestación no deseada. Los representantes del partido comunista, pero no los del partido socialista, alguna vez esgrimieron el argumento, defendido con frecuencia en el movimiento feminista, de que las mujeres tienen derecho a disponer libremente de su cuerpo.

Cuando los parlamentarios que apoyaban la despenalización mencionaron a las mujeres, tendieron a argumentar en términos de clase social. Los representantes socialistas y comunistas denunciaron el hecho de que las de clase acomodada podían costear abortos en el extranjero practicados en condiciones sanitarias seguras, mientras que las de clase modesta habían de conformarse con IVEs clandestinas realizadas en su propio país en condiciones peligrosas para su salud, y catalogaron de injusticia socio-económica esta situación. De hecho, estos representantes políticos parecían más preocupados por las desigualdades de clase que por las de género. Solían describir a las mujeres como personas débiles que antes de un aborto experimentan ansiedad, inseguridad y estrés. Afirmaron que las mujeres deciden abortar sólo en circunstancias extremas; en otras condiciones, todas quieren que nazcan sus hijos, porque nadie desea abortar. Según el debate, parecía que las mujeres se ven obligadas a interrumpir sus gestaciones por circunstancias sumamente perturbadoras e inabordables. Nunca fueron las mujeres descritas en esta deliberación como individuos serenos que en condiciones normales optan racionalmente por una IVE como primera opción. En esta discusión, dichas circunstancias ordinarias parecían no existir.³⁸

Los diputados y senadores contrarios a la despenalización del aborto mencionaron a las mujeres sólo en términos de su anatomía, espe-

³⁶ Puede consultarse esta parte de la discusión en el Senado en el *Diario de sesiones del Senado* sesión plenaria 30 noviembre 1983.

³⁷ Los debates en el Congreso pueden consultarse en el *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* Comisión de Justicia e Interior, 14 mayo 1985; sesión plenaria 28 mayo 1985. Los del Senado quedaron reflejados en el *Diario de sesiones del Senado* sesión plenaria 25 junio 1985.

³⁸ La representación de las mujeres que abortan como personas en situación de estrés y necesitadas de ayuda es común en los debates políticos sobre las IVEs en otros países occidentales (Outshoorn 1996a).

cialmente de sus úteros. Argumentaron que una mujer embarazada es, en realidad, dos personas, puesto que el feto en el seno materno es un ser independiente desde el momento de su concepción. En ocasiones estos representantes describieron a las mujeres españolas como desconocedoras de los métodos anticonceptivos; también afirmaron que con frecuencia no podían acceder a la contracepción. Dado entonces que eran probables las gestaciones no deseadas, la aprobación de la Ley implicaría que las mujeres tratarían de hacer trampa, a fin de que se les practicasen IVEs no contempladas en los tres supuestos. Estos parlamentarios, pero no los partidarios de la despenalización, mencionaron a los hombres en su calidad de padres, y pidieron el consentimiento de ellos en los casos de aborto.

El impacto político del Instituto de la Mujer

Permítaseme explicar con detenimiento por qué sostengo que en el debate previo a la Ley Orgánica 9/1985 el Instituto de la Mujer ejerció un impacto *simbólico*, ya que, si bien adoptó la mayoría (pero no la totalidad) de las reivindicaciones del movimiento feminista sobre el aborto, no consiguió insertarlas en dicha deliberación. Desde la transición a la democracia, la mayor parte de las personas y las organizaciones que componían el movimiento habían hecho hincapié en la necesidad de garantizar los derechos reproductivos. Tengamos presente que en el momento del cambio de régimen no sólo estaba penalizado el aborto, sino incluso la venta y publicidad de los anticonceptivos (hasta 1978). Con variado énfasis, una abrumadora mayoría de individuos y grupos del movimiento demandaron una despenalización amplia del aborto, que fuera más allá de los tres supuestos que contemplaba la Ley Orgánica 9/1985, esto es, acceso al aborto sin restricciones hasta un determinado momento de la gestación. Algunas personas y asociaciones también reivindicaron que las IVEs se realizaran a cargo del Estado y sin coste alguno para las gestantes; esta reivindicación quedó plasmada en el eslógan "aborto libre y gratuito" del movimiento (Montero 1994; Sundman 1999; Trujillo Barbadillo 1999).

También se mostraron partidarias de una despenalización amplia del aborto (más allá de lo que después permitiría la Ley Orgánica 9/1985) quienes componían el primer equipo directivo del Instituto de la Mujer, tal como documentan numerosas fuentes, por ejemplo, las declaraciones de Carlota Bustelo (1994), primera directora del Instituto (1983-1988), en una entrevista personal, o las de Victoria Abril (1998), consejera técnica de la Dirección General del Instituto de la Mujer durante la tramitación de la Ley del aborto y su reglamento, en otra entrevista.

Pese al interés del Instituto por una despenalización profunda del aborto, no consiguió insertar esta reivindicación en el debate que pre-

cedió a la Ley Orgánica 9/1985. Simplemente exhortó al ejecutivo a no demorarse en intervenir en esta materia: tras la sentencia del Tribunal Constitucional, Carlota Bustelo, directora del organismo de igualdad, instó al gobierno a resolver con rapidez el grave problema que la penalización del aborto causaba a muchas mujeres (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 228).

Factores explicativos

Acerca de las variables independientes relativas al movimiento feminista, he mostrado arriba que éste otorgó una prioridad alta a la despenalización amplia del aborto, se mostró cohesionado en torno a esta reivindicación y organizó manifestaciones reclamando el acceso a la IVE (Blofield 2006; Montero 1994; Sundman 1999; Trujillo Barbadillo 1999). Algunos parlamentarios pro-aborto, en sus intervenciones en el debate en las Cortes, mencionaron en términos positivos estas movilizaciones.³⁹

En cuanto a los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, el aborto constituía una de las prioridades más altas del organismo desde el momento de su creación. En aquellos años la mayor parte de los números de la revista patrocinada por el Instituto, *Mujeres*, contenían artículos sobre la IVE.⁴⁰ Ya el primer número, publicado en 1983, sólo dos meses después de la creación de la agencia de igualdad, incluía un reportaje ampliamente documentado acerca de la IVE, el cual comenzaba afirmando que "el Instituto de la Mujer gestionaría las medidas legislativas necesarias para lograr que todas las mujeres eligieran libremente su maternidad (...)" (*Mujeres* 1983, número 0:6). Además, la agencia de igualdad promocionó investigaciones sobre el aborto (Aguinaga 1985; Instituto de la Mujer 1986c, 30). En mayo de 1984 organizó un seminario sobre mujeres y salud (Instituto de la Mujer 1984). Doscientas cincuenta y nueve personas acudieron al evento, sobre todo médicos, ayudantes técnicos sanitarios, trabajadores sociales, psicólogos, decisores políticos y funcionarios. La cuestión del aborto voluntario fue ampliamente discutida en dicho seminario, y las ponencias sobre el tema fueron incluidas en las actas publicadas (Cardaño 1984; Peregrín 1984).

El presupuesto y la plantilla del Instituto durante el debate que precedió a la Ley Orgánica 9/1985 eran bajos, ya que, como mencioné en el capítulo anterior, el organismo de igualdad, creado en otoño de

³⁹ Consúltense las intervenciones de los diputados Juan María Bandrés Molet y Fernando Pérez Royo, ambos del Grupo Parlamentario Mixto (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 25 mayo 1983:1870; 5 octubre 1983:2938), y de la diputada María Dolores Pelayo Duque, del Grupo Parlamentario Socialista (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 5 octubre 1983:2927).

⁴⁰ Por ejemplo, consúltense *Mujeres* año 1983, número 0:6, 9-11; año 1984, número 1:32-33; año 1984, número 2:15-17, 27, 32, 44; año 1984, número 4:72.

1983, empleó los dos años siguientes en dotarse de los medios materiales y humanos necesarios para su funcionamiento. Que el inicio de la tramitación parlamentaria de la Ley del aborto precediera a la fundación del Instituto posiblemente impidió que el impacto de éste fuera otro que uno meramente simbólico. Cuando se creó el organismo de igualdad, el proyecto de ley del gobierno ya se estaba discutiendo en las Cortes. Probablemente fuera ya demasiado tarde para intentar modificar sustancialmente el proyecto, o para elaborar otro nuevo. Cabe mencionar que la directora del Instituto, Carlota Bustelo, conocía cómo se tramitaban los proyectos en las Cortes, puesto que había sido diputada durante la primera legislatura (1977-1979).

Según indiqué también en el capítulo anterior, la primera directora del Instituto de la Mujer y buena parte de los miembros del equipo directivo inicial habían militado en el movimiento feminista en algún momento durante los años setenta y primeros ochenta. Podemos, pues, catalogar de próxima al movimiento a esta dirección del organismo de igualdad.

Respecto a las variables independientes relativas al entorno político, un partido de izquierdas había formado el gobierno y contaba con la mayoría absoluta de los escaños en ambas cámaras de las Cortes. Aunque el partido socialista no había incluido referencias al aborto en sus programas electorales de 1977 y 1979, otros documentos del PSOE en los años setenta propugnaban medidas más radicales que la establecida en la Ley Orgánica 9/1985, tales como el aborto libre y gratuito a cargo de la Seguridad Social. En términos generales, el partido se encontraba dividido entre quienes defendían una despenalización amplia de la IVE y quienes apoyaban reformas más moderadas. En un contexto de intensa competición electoral, esta última postura se convirtió en la posición del PSOE acerca del aborto. Debe entenderse esta moderación como una parte de la estrategia electoral capaz de hacer llegar al partido al poder (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 232). En la sociedad civil, la Iglesia católica se convirtió en el principal oponente de cualquier tipo de despenalización de la IVE. Reconociendo este hecho, y a fin de atraer el voto de los ciudadanos católicos y de evitar un choque frontal con la Iglesia, el PSOE suavizó su postura en materia de aborto antes de 1982. Una vez en el poder, procedió a despenalizar la IVE pero sólo en los supuestos ético, eugenésico y terapéutico (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 19, 189).

La estructura del área de política pública era (moderadamente) abierta a la influencia de actores políticos y sociales no habituales en ella. Las Cortes constituyeron el foro donde se debatieron y decidieron las principales reformas. Se trata de un espacio con algunas características de los ámbitos políticos cerrados, dado que los trabajos parlamentarios se elaboran siguiendo normas fijas, y donde la participación se limita a los líderes de los partidos con representación en las cáma-

ras. Sin embargo, el parlamento tiene también ciertos rasgos de las áreas de política pública abiertas a las influencias externas. Es un ámbito público en el sentido de que los actores que no toman parte directamente en él de modo regular, tales como los organismos de igualdad o el movimiento feminista, pueden seguir los trabajos parlamentarios y ejercer presión sobre los representantes. Además, en teoría, las agencias de equidad pueden ayudar al gobierno en la preparación de proyectos legislativos, y de hecho lo hacen no pocas veces, y en la tramitación de enmiendas. Por ello, definiendo que el área de política pública se encontraba (moderadamente) abierta a la participación de actores distintos al Ejecutivo y los partidos con representación parlamentaria.

DEBATE 2: EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 9/1985 (1986), 1985-1986

Líneas principales del debate

La regulación de la puesta en práctica de las leyes sobre el aborto resulta crucial, ya que puede facilitar, dificultar e incluso impedir el acceso a la IVE (Outshoorn 1996b, 150). La Ley Orgánica 9/1985 nada dice sobre la aplicación de la despenalización parcial del aborto, en concreto, acerca de las condiciones bajo las cuales el personal sanitario puede rechazar practicar IVEs, ni sobre las características de las clínicas donde tendrán lugar las operaciones (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 238).⁴¹

Poco después de la promulgación de la Ley Orgánica 9/1985 se estableció una cláusula de conciencia muy amplia y flexible en una circular del Ministerio de Sanidad y Consumo hecha pública en agosto de 1985. Permitía al personal sanitario oponerse a la realización de abortos en los tres supuestos (o en uno o en dos de ellos) sin alegar razones concretas, autorizándosele a expresar esta oposición por escrito o de cualquier otro modo, siempre que lo hiciera ante el director de la clínica u hospital. Podía, además, bien oponerse a realizar determinadas IVEs (pero no otras), bien negarse a efectuar cualquier aborto (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 238-41).

Los recursos materiales y humanos requeridos a las clínicas y hospitales para practicar IVEs fueron asimismo especificados en otra disposición (Orden Ministerial de 31 de julio de 1985, del Ministerio de Sani-

⁴¹ Las fuentes para el estudio del debate que precedió al reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 son bibliografía, legislación, documentos publicados y no publicados del Instituto de la Mujer, documentación inédita del Ministerio de Sanidad y Consumo y tres entrevistas en profundidad realizadas a: Victoria Abril (1998), consejera técnica de la Dirección General del Instituto, Carlota Bustelo (1994), directora del Instituto de la Mujer, y Justa Montero (1994), miembro de la Comisión Pro-Derecho al Aborto.

dad y Consumo). Habrían de contar con un médico especialista en obstetricia y ginecología, personal de enfermería y auxiliar sanitario, instalaciones y utillaje adecuados para realizar abortos, unidades de laboratorio de análisis, anestesia y reanimación y banco o depósito de sangre, unidades de enfermería y hospitalización, y unidades de servicios sociales (en el propio centro o en otro de referencia). Estos recursos materiales y humanos eran superiores a los necesarios desde el punto de vista estrictamente sanitario. La mencionada Orden Ministerial también requirió el establecimiento de una comisión de evaluación, compuesta por cinco miembros del personal sanitario, que controlaría el proceso previo a la realización de cada aborto concreto. Estas comisiones facilitarían la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985, e informarían y proporcionarían consejo respecto a los problemas de la puesta en práctica de la Ley (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 242-44).

En septiembre de 1985 el Instituto de la Mujer elaboró el primero de una serie de informes sobre los obstáculos para la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985.⁴² En estos informes el organismo de igualdad identificó tres serios problemas. En primer lugar, las comisiones de evaluación estaban ejerciendo prerrogativas que no tenían, puesto que funcionaban como comités que decidían, caso por caso, si el aborto debía realizarse o no. En segundo lugar, muy pocos centros públicos y ninguno privado practicaban IVEs. Por último, dada la extensión de la cláusula de conciencia, un número muy bajo de abortos se efectuaban en los hospitales públicos (Abril 1998; Barreiro Pérez-Pardo 1998, 244-46; Instituto de la Mujer 1985; 1986d; 1986e). En los citados informes, la agencia de igualdad elaboró algunas recomendaciones para hacer más fácil el acceso al aborto que incluían, entre otras, la simplificación de los trámites burocráticos previos a la realización de una IVE legal (por ejemplo, la supresión de las comisiones de evaluación) y el aumento del número de centros autorizados.

El 10 de julio de 1986 el Instituto de la Mujer envió al Ministerio de Sanidad y Consumo un borrador de disposición legislativa sobre la puesta en práctica de la Ley del aborto (Instituto de la Mujer 1986a). En parte siguiendo las recomendaciones de la agencia de igualdad, el Ministerio de Sanidad y Consumo (1986a) consideró seriamente la necesidad de realizar modificaciones legales en torno a la aplicación de la Ley, y preparó un borrador de Real Decreto que regulaba la puesta en práctica de la despenalización de la IVE (Ministerio de Sanidad y Consumo 1986b). Después, el Instituto de la Mujer hizo llegar al Ministerio comentarios a este último escrito. El resultado de este proceso fue el Real Decreto 2409/1986, que sustituía a la anterior Real Orden de 31 julio 1985 del Ministerio de Sanidad y Consumo. Por comparación con

la Real Orden, el Real Decreto 2409/1986 hacía más fácil el acceso al aborto, ya que suprimía las comisiones de evaluación, y requería menos medios materiales y humanos para las clínicas que realizaran los denominados abortos "de bajo riesgo" (hasta la semana doce del embarazo).

Del modo esperado, dada la reducción de medios materiales y humanos exigidos, las clínicas privadas se mostraron interesadas en convertirse en centros sanitarios acreditados para practicar IVEs (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 248-49). Desde entonces, los centros privados efectúan la inmensa mayoría de abortos voluntarios en España: el 96,4 por cien de los realizados en 2004, según datos del Ministerio de Sanidad y Consumo (*El País* 27 diciembre 2005:22).

El impacto político del Instituto de la Mujer

El impacto político del Instituto de la Mujer en el debate que precedió a la elaboración del reglamento de la Ley del aborto fue, con matices, *pleno*, ya que la agencia de igualdad adoptó la mayor parte (pero no la totalidad) de las reivindicaciones del movimiento relativas a la IVE, y consiguió insertarlas exitosamente en la deliberación y en el contenido de la política pública. He explicado arriba que el movimiento feminista demandó una despenalización amplia del aborto (más allá de los tres supuestos contemplados por la Ley Orgánica 9/1985) y, con frecuencia, que las IVEs se realizaran sin coste alguno para las mujeres. También he mencionado que el Instituto de la Mujer centró la mayor parte de sus esfuerzos en influir en la elaboración del reglamento de la Ley del aborto, a fin de facilitar la práctica de las IVEs. De ello no debemos deducir que el organismo de igualdad apoyara únicamente los tres supuestos de la Ley. De hecho, en 1986 el Instituto pidió al gobierno que modificara la regulación del aborto incluyendo un cuarto supuesto: las circunstancias socioeconómicas de la mujer embarazada (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 245).⁴³ La posición del organismo de igualdad en torno al aborto y la petición de una nueva regulación legal crearon serias tensiones entre el gobierno y la agencia de equidad (Bustelo 1994).

He mostrado asimismo que el Instituto de la Mujer consiguió que el Ministerio de Sanidad y Consumo modificara su proyecto de reglamento de la Ley Orgánica 9/1985. Es más, dada la laxa aplicación del Real Decreto, el acceso al aborto va más allá de lo permitido por la Ley, y se acerca a las reivindicaciones del movimiento, si bien no las satisface totalmente. Según datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, en 2004 el 96

⁴² La serie de informes está formada por: Instituto de la Mujer (1985; 1986a; 1986b; 1986d; 1986e; 1986f; 1986g).

⁴³ La petición de esta nueva legislación aparece, entre otras fuentes, en: Instituto de la Mujer (1986d, 173; 1986e, 162-63).



por cien de los abortos contabilizados por las estadísticas oficiales fueron terapéuticos, realizados bajo el supuesto del grave riesgo para la salud física o psíquica de la madre (*El País* 27 diciembre 2005:22). La mayoría de estos abortos son, en realidad, IVEs practicadas bajo un supuesto no permitido por la ley: el de las circunstancias sociales y económicas adversas para la embarazada (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 248-52).

No obstante lo anterior, el acceso al aborto tiene límites considerables en España. En primer lugar, las clínicas privadas cobran por realizar abortos, lo que no sucede en los centros públicos; por ello, algunas mujeres no pueden costearse una IVE. En segundo lugar, los centros sanitarios acreditados escasean en algunos núcleos de población y/o Comunidades Autónomas, lo que hace que el lugar de residencia marque por sí mismo una clara diferencia en cuanto a la facilidad para acudir a una de estas clínicas (*El País* 1 marzo 2004:37). Por último, los médicos que practican abortos están permanentemente bajo amenaza de ser denunciados y juzgados, dado que con mucha frecuencia realizan IVEs no permitidas por la Ley. Esta situación sólo podría terminar con el cambio de la Ley Orgánica 9/1985 (Barreiro Pérez-Pardo 1998, 248-52).

Factores explicativos

Dada la proximidad cronológica entre los debates 1 y 2, son similares las variables independientes relativas al movimiento feminista: éste concedió una prioridad alta a la demanda de una despenalización amplia del aborto, y se mantuvo cohesionado en torno a esta reivindicación. Es más, una parte del movimiento demandó con vehemencia al Instituto de la Mujer que instara al gobierno a despenalizar en profundidad el aborto.

Como he descrito en otro lugar (Valiente 1996), las asociaciones de mujeres no reivindicaron de manera unánime la creación de organismos de igualdad con anterioridad a la fundación del Instituto en 1983. Un sector del movimiento feminista, el sector radical, se opuso claramente a la creación de la agencia de igualdad, y más adelante la acusó continuamente de adoptar posturas demasiado moderadas en algunos asuntos.⁴⁴ Esta corriente radical escogió la cuestión del aborto para enfrentarse al Instituto, intentando mostrar que los organismos de igualdad implicaban la desvitalización de las demandas feministas. De acuerdo con estas militantes radicales, la agencia de igualdad y el gobierno socialista apoyarían siempre medidas que en ningún caso satisfarían a este y a otros sectores del movimiento, que en aquel momen-

to demandaban el aborto libre y gratuito realizado en centros públicos. Esta corriente radical estaba compuesta por un reducido número de mujeres, pero muchas de ellas eran "feministas históricas", esto es, compañeras de batallas en los años setenta y primeros ochenta de algunas militantes del movimiento que, tras la creación del Instituto, formaron parte de su primer equipo directivo. Algunas de estas feministas radicales vivían en Madrid y militaban en asociaciones radicadas en esa ciudad, donde también se encuentra la sede del organismo. Las activistas radicales intentaron boicotear algunos actos en torno a la interrupción voluntaria del embarazo organizados por el Instituto de la Mujer, en protesta por la postura del organismo de igualdad acerca del aborto (demasiado tibia, en su opinión).

Por lo que se refiere a los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, la despenalización del aborto y, en concreto, la máxima liberalización de las condiciones en que se practicarían las IVEs tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1985, constituyeron altas prioridades del organismo de igualdad a mediados de los años ochenta. Como he mencionado arriba, ya el primer número de la revista *Mujeres*, publicado en 1983, incluía un reportaje sobre el aborto. En él se aseveraba: "En cuanto a la aplicación de la ley de despenalización del aborto en tres supuestos, el Instituto de la Mujer negociará los requisitos que debe cumplir un centro para practicar dichos abortos en condiciones médicas adecuadas" (*Mujeres* 1983, número 0:6).

Algunas experiencias previas de la directora de la agencia de igualdad, Carlota Bustelo, le mostraron la importancia de conseguir reglamentaciones adecuadas para la puesta en práctica de cualquier disposición legislativa que pudiera mejorar la posición de las mujeres como grupo. Recuérdese que al inicio de la primera legislatura, en 1977, no sólo el aborto, sino también la venta y publicidad de los anticonceptivos, constituían delitos castigados por el Código Penal. Como diputada, Carlota Bustelo defendió la legalización de la venta y publicidad de los anticonceptivos, lo cual no resultó fácil, ya que se aprobó en 1978 tras un acalorado debate (Threlfall 1985, 50; 1996, 120). Más tarde, Carlota Bustelo y algunos defensores de la despenalización de la anticoncepción descubrieron con desmayo que la aplicación de la reforma estaba encontrando numerosas dificultades, si es que se estaba aplicando. Los centros de planificación familiar no se habían establecido, y los médicos que trabajaban en hospitales y centros sanitarios públicos se negaban a recetar anticonceptivos por razones de conciencia (Bustelo 1979, 4). Por ello, en la práctica, el acceso a la anticoncepción continuó estando muy limitado.⁴⁵

⁴⁴ La descripción del sector radical del movimiento feminista y su posición y su estrategia respecto al aborto y al Instituto de la Mujer proviene, sobre todo, de una entrevista personal a Justa Montero (1994), de la Comisión Pro-Derecho al Aborto.

⁴⁵ La comprensión por parte de Carlota Bustelo de la centralidad de la puesta en práctica de las leyes quedó manifiesta en algunos de sus escritos, entre ellos: Bustelo (1986, 275; 1987, 15; 1988, 281-82).

El presupuesto y la plantilla del Instituto de la Mujer fueron bajos durante el debate que precedió al Reglamento de la Ley Orgánica 9/1985. Según he mostrado con anterioridad, en 1985 y 1986 la agencia de igualdad estaba aún dotándose de los medios materiales y humanos necesarios para su funcionamiento. También he expuesto antes que la dirección del Instituto de la Mujer se encontraba próxima al movimiento feminista, puesto que la mayor parte de sus miembros habían militado en él antes de trabajar en el organismo. La directora del Instituto, al igual que las personas que ocupaban casi todos los puestos de responsabilidad, eran partidarias decididas de la despenalización del aborto, al igual que las militantes del movimiento.

Respecto a las variables independientes relacionadas con el entorno político, un partido de izquierdas favorable a la despenalización parcial del aborto, el PSOE, ocupaba el poder desde 1982. La estructura del área de política pública relativa a la IVE estaba (moderadamente) abierta a la influencia de algunos actores que habitualmente no participan en las decisiones sobre este asunto. Permítaseme justificar esta caracterización del entorno político. El principal actor en la elaboración del reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 fue el Ministerio de Sanidad y Consumo. Las deliberaciones sobre el reglamento no fueron públicas, de modo que las asociaciones de la sociedad civil, entre ellas, los grupos feministas, no pudieron intervenir directamente en dichos debates. Por contraste, el Instituto de la Mujer sí participó en estas discusiones. Desde su fundación el organismo de igualdad había venido creando canales de comunicación y colaboración con otras instituciones, por ejemplo, las reuniones periódicas del equipo directivo del Instituto con autoridades del Ministerio de Sanidad y Consumo para discutir asuntos diversos, entre ellos, la interrupción voluntaria del embarazo. Documentos públicos del organismo de igualdad mencionan la celebración de estos encuentros desde 1984 (por ejemplo, *Mujeres* 1984, número 1:32-33). De la existencia de estos canales de comunicación no debemos inferir que las relaciones entre el Ministerio de Sanidad y la agencia de igualdad fueran generalmente estrechas y cooperativas. Con frecuencia el equipo directivo del Instituto tuvo la impresión de que sus propuestas no eran bienvenidas en el Ministerio, o que el Ministerio escuchaba por cortesía las demandas de las feministas de Estado sin tener ninguna intención real de satisfacerlas.⁴⁶ Ello no obstante, estos canales institucionales de comunicación se habían establecido, y resultaron cruciales para influir en los decisores políticos, e incluir reivindicaciones del movimiento en el debate previo al reglamento de la Ley del aborto.

⁴⁶ La descripción de las relaciones entre el Instituto de la Mujer y el Ministerio de Sanidad y Consumo se basan en Abril (1998) y Bustelo (1994).

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El Instituto de la Mujer sólo tuvo un impacto simbólico en el debate previo a la Ley Orgánica 9/1985, ya que adoptó buena parte de las reivindicaciones del movimiento feminista, pero no consiguió insertarlas exitosamente en la deliberación ni en el contenido de la política pública. Esta influencia tan limitada del organismo de igualdad se produjo pese a la alta prioridad concedida por el movimiento a la despenalización del aborto y su cohesión en apoyo a esta demanda, a la también elevada prioridad otorgada por el organismo de igualdad a la liberalización de la IVE, a la proximidad de la dirección del Instituto al movimiento, a la existencia de un partido de izquierdas en el poder y de un área de política pública relativamente abierta a la participación de actores no habituales en ella. El factor que explica el desdeñable impacto del organismo de igualdad reside en sus bajos presupuesto y plantilla, ya que la agencia de igualdad estaba constituyéndose durante la última parte del debate que precedió a la Ley Orgánica que despenalizó parcialmente el aborto en España, no existiendo siquiera la agencia de igualdad durante la fase inicial de la deliberación.

Pudo el Instituto ejercer un impacto pleno en la discusión que condujo al reglamento de 1986 de la Ley del aborto gracias a la conjunción de numerosas circunstancias favorables: la elevada prioridad conferida por el movimiento a la despenalización del aborto y su cohesión en torno a esta reivindicación, el elevado interés del organismo de igualdad por lograr un reglamento lo más amplio posible, una dirección de la agencia de equidad próxima al movimiento, un partido de izquierdas en el poder con mayoría absoluta en las Cortes, y un área de política pública moderadamente abierta a la participación de algunos actores políticos no habituales en ella, tales como el Instituto de la Mujer, gracias a los canales de comunicación que desde su fundación éste había venido labrando con diversas instituciones, entre ellas, el Ministerio de Sanidad y Consumo. Todas estas variables favorables contrarrestaron el posible efecto negativo que un presupuesto y plantilla bajos pudieran haber tenido en la capacidad política del Instituto de la Mujer.

4. LA PROSTITUCIÓN (1983-2000)

El impacto político del Instituto de la Mujer en materia de prostitución es analizado en este capítulo.⁴⁷ Desde mediados de los años sesenta hasta la aprobación del Código Penal de 1995, la política de la prostitución en España fue fundamentalmente abolicionista, pues el ordenamiento jurídico no definió el ejercicio de la prostitución como un delito, pero sí definió como tal muchos comportamientos en este ámbito, por ejemplo, organizar la ajena o lucrarse con ella. Además de la no penalización de la prostitución, en términos teóricos la perspectiva abolicionista conceptualiza la prostitución como un ataque a la dignidad de las personas; es irrelevante entonces que quienes desarrollan esta actividad lo hagan voluntariamente.⁴⁸ El abolicionismo también defiende que el Estado y la sociedad realicen serios esfuerzos para ayudar a las prostitutas a que dejen de serlo. Por contraste, entre 1995 y 2000 (fecha en que finalizó el grueso del trabajo de campo preparatorio de este capítulo), el Estado central despenalizó casi todas las conductas relativas a la prostitución, y centró esta política pública en la lucha contra el tráfico de personas para su explotación sexual.

Como muestra la Tabla 7 y explican las páginas que siguen, ejerció el Instituto de la Mujer un impacto político meramente *simbólico* en los debates que precedieron a la elaboración del Código Penal de 1995 y a su modificación en 1999. De un modo opuesto, el organismo de igualdad logró un impacto *pleno* en la deliberación anterior a la aprobación de la llamada en este capítulo "Ley de extranjería de enero de 2000" o "Ley Orgánica 4/2000" (el nombre completo es Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). En conjunto, pues, la influencia de la agencia de igualdad en materia de prostitución hasta el año 2000 fue más bien escasa, tuvo lugar tanto bajo gobiernos de izquierdas como conservadores, y pese a los comparativamente altos presupuesto y plantilla del Instituto y a la estructura del área de política pública (moderadamente abierta a la intervención indirecta de actores no habituales en ella). Este capítulo identifica dos razones que explican este escaso ascendiente del Instituto de la Mujer: la baja prioridad otorgada a la prostitución por el movimiento feminista en su conjunto y por el feminismo de Estado, así como la división existente en el movimiento en torno a este asunto.

⁴⁷ Versiones preliminares de esta parte de la investigación han sido publicadas en Valiente (2004a; 2004b).

⁴⁸ La mayoría de quienes ejercen la prostitución son mujeres, por lo que a partir de ahora me referiré a ellas utilizando el femenino.

Tabla 7. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto a la prostitución, 1983-2000

DEBATES	FECHA DE LOS DEBATES	IMPACTO POLÍTICO DEL INSTITUTO DE LA MUJER
1. Código Penal (1995)	1994-1995	simbólico
2. Reforma del Código Penal (1999)	1997-1999	simbólico
3. Ley de extranjería (enero 2000)	1998-2000	pleno

Al igual que en todos los capítulos empíricos a excepción del seis (sobre el asunto candente de la reforma del sistema de protección por desempleo), proporciono, en primer lugar, cierta información acerca de la materia de la que tratan los debates analizados, la prostitución, y muestro cómo he escogido las discusiones que estudio. En segundo lugar, examino el papel del Instituto de la Mujer en las tres deliberaciones más importantes sobre la cuestión entre 1983 y 2000. En tercer lugar, comento los resultados del análisis comparado. Las fuentes utilizadas aquí incluyen bibliografía, las tres deliberaciones en las Cortes previas a la aprobación de las medidas estudiadas, legislación, documentos publicados del movimiento feminista y del Instituto de la Mujer, entrevistas en profundidad semiestructuradas a un miembro del equipo directivo de este organismo de igualdad (Pérez-Herrera Ortiz de Solórzano 2002) y a integrantes de dicho movimiento y de otras organizaciones de la sociedad civil activas en materia de prostitución (Agredano Pérez 2002; Barea 2002; Carracedo Bullido 2002; Cristóbal Rincón 2002; García Altares 2002; Gascue Uranga 2002; Mora Nieto y Morales Moreno 2002), además de dossiers de prensa.

LA PROSTITUCIÓN Y LA SELECCIÓN DE LOS DEBATES

La intervención del Estado central en materia de prostitución ha sido históricamente variada en España. Por ejemplo, en 1935, durante la II República, las autoridades la prohibieron (Decreto de 28 de junio), siendo esta interdicción suprimida en 1941 (Decreto de 27 de marzo). El 18 de junio de 1962 nuestro país ratificó la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena de Naciones Unidas de 1949, de carácter claramente abolicionista, modificándose en 1963 el Código Penal de acuerdo con dicha Convención. El ordenamiento jurídico español desde entonces no definió como delincuentes

a las prostitutas, pero sí a quienes promovían la prostitución de otros o se beneficiaban de ella, pudiendo ser castigados con penas de prisión de hasta seis años (Carracedo Bullido 2001, 151-54). Ello no obstante, el abolicionismo de la España de aquel tiempo resultó imperfecto, pues la Ley 16/1970 de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social, consideró a las prostitutas personas peligrosas para la sociedad. En consecuencia, pudieron ser confinadas en centros especiales o castigadas con el exilio interior, al residir en los jueces la potestad de prohibirles habitar en determinados lugares.

La (imperfecta) legislación abolicionista no cambió con la transición a la democracia. De un modo opuesto, con el Código Penal de 1995 España se alejó decididamente de su pasado abolicionista al despenalizar muchos comportamientos asociados a la prostitución considerados delitos en el pasado (excepto en el caso de la prostitución de menores e incapaces). El Código también suprimió la Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social de 1970. Por otra parte, la reforma de este Código en 1999 definió un nuevo delito, el del tráfico de personas con el objeto de su explotación sexual, y aumentó las penas que castigaban los delitos relacionados con la prostitución de menores e incapaces y los cometidos por organizaciones criminales. Además, la Ley de extranjería de enero de 2000 ofreció a las inmigrantes ilegales que habían sido traficadas y obligadas a prostituirse permisos de residencia y trabajo, si denunciaban a sus traficantes y colaboraban en su persecución. Analizo los debates parlamentarios que precedieron a los tres cambios legales citados: el Código Penal de 1995, su reforma en 1999 y la Ley de extranjería de enero de 2000. Estas medidas constituyen los hitos legislativos centrales sobre prostitución en la España posautoritaria (hasta 2000), si bien, por su amplitud, la elaboración del Código en 1995 es, con diferencia, la reforma más importante.

DEBATE 1: EL NUEVO CÓDIGO PENAL (1995), 1994-1995

Líneas principales del debate

En 1994 el PSOE, en el poder entre 1982 y 1996, presentó un proyecto de reforma del Código Penal (el Código existente era una versión sustancialmente modificada del de 1848). Este proyecto contenía algunas modificaciones en materia de prostitución. Excepto en el caso de la ejercida por menores e incapaces, despenalizaba la promoción de la prostitución ajena, así como la acción de lucrarse con ella. Segundo, penalizaba a quienes forzaran a otros a prostituirse. Este bosquejo de legislación, entonces, distinguía implícitamente entre la prostitución forzosa y la ejercida libremente (Carracedo Bullido 2001, 155-57) y, de manera tácita, proponía que la misión de la ley penal habría de residir

en combatir la primera modalidad pero no la segunda. Por último, abolía la Ley de 1970 sobre peligrosidad y rehabilitación social.

El debate parlamentario que antecedió a la aprobación del Código Penal apenas contuvo referencias a la prostitución.⁴⁹ Los artículos sobre esta materia en dicha norma jurídica están incluidos en el Título VIII sobre "Delitos contra la libertad sexual" del Libro II ("Delitos y sus penas"). Cuando los diputados y senadores deliberaron acerca de este Título, debatieron otros asuntos, por ejemplo, las agresiones sexuales. Fueron presentadas muy pocas enmiendas sobre prostitución, proponiendo éstas modificaciones de escasa envergadura, que no pretendían cambiar sustancialmente el tratamiento dado a la materia por el proyecto gubernamental. El PP, entonces en la oposición, manifestó en las Cortes albergar una especial preocupación por la protección de los menores.⁵⁰ Los comentarios acerca de la prostitución se hicieron mientras se debatían otros artículos que trataban sobre otras cuestiones, tales como la violación. El PSOE alabó la legislación española por definir este delito con independencia de la profesión de las víctimas, de modo que cuando fueran prostitutas se perseguiría exactamente igual que en el caso de cualquier otra víctima. El PSOE acusó al PP de no apoyar la posibilidad legal de que una prostituta fuera violada; el partido conservador negó esta acusación.⁵¹

El nuevo Código Penal fue aprobado por la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, con los votos de todos los parlamentarios, salvo los del PP, quienes se abstuvieron por razones ajenas al tratamiento de la prostitución. Los artículos sobre la materia del proyecto presentado en 1994 fueron incorporados a la versión definitiva del Código sin apenas modificaciones. Por tanto, el Código Penal de 1995 despenalizó los comportamientos asociados a la prostitución que anteriormente constituían delitos, por ejemplo, organizar esta actividad o lucrarse con ella. Las autoridades tomaron estas decisiones toda vez que España continuaba suscribiendo la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena de Naciones Unidas de 1949, la cual les impedía adoptar este tipo de medidas (Carracedo Bullido 2002).

En el (escaso) debate parlamentario sobre la prostitución que precedió a la aprobación del Código Penal de 1995 no se usó noción alguna de género. Los participantes no mencionaron a las mujeres o a los hombres explícitamente. En esta deliberación pública las referencias a la prostitución, a quienes la ejercían o a las personas que organizaban esta actividad o se beneficiaban económicamente de ella, se hicieron

⁴⁹ Los trabajos parlamentarios relativos al establecimiento del Código pueden consultarse en Delgado-Iribarren (1996).

⁵⁰ Intervención de la Senadora del PP María Rosa Vindel López el 10 octubre 1995 (Delgado-Iribarren 1996, 2135).

⁵¹ Intervenciones del Senador del PSOE Sr. García Marqués y de la Senadora del PP María Rosa Vindel López el 25 octubre 1995 (Delgado-Iribarren 1996, 2401, 2403).

en términos muy generales y abstractos, sin explicitar el sexo de los individuos en cuestión. La misma afirmación sirve para caracterizar el lenguaje de la parte del Código Penal de 1995 relativa a la prostitución.

El impacto político del Instituto de la Mujer

Según nuestro a continuación, el impacto político del Instituto de la Mujer en el debate previo a la aprobación del Código Penal de 1995 fue *simbólico*. Si bien el organismo de igualdad adoptó las reivindicaciones de una parte del movimiento feminista, no consiguió introducirlas en dicha deliberación ni en el contenido de las disposiciones finalmente aprobadas.

Puesto que en el movimiento se han defendido posturas muy distintas acerca de la prostitución, permítaseme describirlas con cierta extensión antes de mostrar cuáles hizo suyas el organismo de igualdad. A diferencia de otros casos, por ejemplo, los Países Bajos (Outshoorn 1998; 2001a; 2001b), en la España posfranquista las integrantes del movimiento (examinado en su totalidad) han debatido muy poco sobre el asunto hasta la conclusión de los años ochenta, y algo más (pero no mucho más) desde entonces.

Hasta finales de la década de los ochenta la mayor parte de las integrantes de la rama feminista del movimiento concebían la prostitución como una variedad extrema de explotación de las mujeres, que minaba el estatus de todas ellas (la ejercieran o no). La meta a largo plazo consistía, pues, en terminar con este ataque a la dignidad de las mujeres (Garaizábal 1991). Esta postura coincide, aproximadamente, con la posición legal abolicionista.⁵² En el ámbito internacional, el punto de vista abolicionista ha sido defendido desde diversas (e incluso contrarias) posiciones políticas, entre ellas, por algunas feministas. Una de estas autoras, Kathleen Barry (1985; 1996), ha definido la prostitución como una forma de explotación femenina y de esclavitud (sexual) (véase infra).

El abolicionismo es hoy día apoyado en España por algunos grupos feministas, siendo el más visible de ellos la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres. También son abolicionistas ciertas asociaciones de mujeres que proporcionan servicios a quienes ejercen la prostitución, tales como la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituta (APRAMP). Sus miembros no definen el grupo como uno cuyo principal cometido radica en la reivindicación

⁵² Este punto de vista está presente, entre otras fuentes elaboradas por personas y grupos del sector feminista del movimiento, en: Miura (1991); Montero (1986); Oliván (1986); Partit Feminista de Catalunya (1986).

feminista (Mora Nieto y Morales Moreno 2002). Cabe, pues, conceptualizar APRAMP como parte de la rama no explícitamente feminista del movimiento. Otras organizaciones caracterizadas por sus integrantes como feministas y que proporcionan los servicios citados defienden igualmente el abolicionismo, por ejemplo, el Instituto para la Promoción de Servicios Sociales Especializados (Barea 2002).

Desde aproximadamente el final de la década de los ochenta, algunas feministas han defendido que existen dos clases bien diferenciadas de prostitutas: quienes ejercen esta actividad libremente y aquéllas obligadas por otras personas. Han demandado que el Estado combata la prostitución forzosa pero no la libre. Estas feministas definen al primer tipo de prostitutas como trabajadoras del sexo, y reivindican que las autoridades las traten como al resto de los trabajadores, por ejemplo, incluyéndolas en el sistema de Seguridad Social (Forum de Política Feminista 2001; Garaizábal 1991; Pineda 1995, 108-09). El grupo feminista más conocido que defiende este punto de vista es el Colectivo en Defensa de los Derechos de las Prostitutas Hetaira (García Altares 2002). También ha sido reivindicada esta perspectiva por algunas mujeres que ejercen esta actividad (Olga-Prostituta de Madrid 1986). Esta posición coincide con la postura legal que apoya la reglamentación estatal de la prostitución (llamada en algunos contextos "reglamentarista").

En la arena internacional, el reglamentarismo, al igual que el abolicionismo, ha sido defendido desde múltiples posiciones políticas, además de por un sector del feminismo. Éste lo ha reivindicado utilizando variados argumentos, entre otros: que la prostitución constituye una opción escogida por algunas mujeres y que debe respetarse, puesto que están ejerciendo el derecho a disponer de su propio cuerpo; que el Estado no debe prohibir comportamientos sexuales libremente consentidos; que vender trabajo (por ejemplo manual o intelectual) o servicios sexuales constituyen actividades similares, si se adopta la premisa de que la sexualidad no es una esfera radicalmente diferente de otras dimensiones de la existencia humana; y que, como el resto de los trabajadores, las prostitutas se beneficiarían de la sindicación y un entorno laboral saludable y seguro (Alexander 1998; Bell 1994; Chapkis, Posener, y Sprinkle 1995; Jenness 1990; Pethersen 1996; Zatz 1997).

En la España postautoritaria los discursos elaborados por las organizaciones activas en materia de prostitución han solido contener, en grados varios, nociones de género. Esta afirmación es válida tanto para las asociaciones abolicionistas como para las reglamentaristas, así como para las que no se han decantado claramente por ninguna de las dos opciones. Por ejemplo, los documentos producidos por todos estos grupos han venido utilizando expresiones femeninas para referirse a quienes ejercen la prostitución, tales como "las prostitutas" o "las mujeres prostituidas", y masculinas para nombrar a quienes compran estos servicios sexuales, organizan o se lucran de la prostitución ajena,

entre otras, "los clientes", los "proxenetas" y "los chulos". En ocasiones han ligado la cuestión de la prostitución con asuntos más amplios relativos al género; así, han mencionado las diferencias entre la sexualidad masculina (que en algunos casos incluye el intercambio de placer sexual por dinero) y la femenina (que casi nunca comprende esta dimensión).

Por lo que respecta al feminismo oficial, en general la prostitución también ha constituido un tema relativamente poco debatido en el Instituto de la Mujer. La posición y los objetivos de la agencia de igualdad tendían a coincidir con los del sector abolicionista del movimiento de mujeres. Esta convergencia se reflejó en el Primer plan de igualdad de oportunidades para las mujeres (1988-1990) (Instituto de la Mujer 1988b), el cual con cierta frecuencia mencionaba la cuestión. Por ejemplo, afirmaba que, "en términos generales, [la prostitución] no es una opción de vida libremente elegida y conduce a quien la ejerce a una situación límite de explotación a nivel psicológico, social y económico" (Instituto de la Mujer 1988b, 33). El documento proponía una meta general en este área de política pública: "la necesidad de implantar aquellos mecanismos que posibiliten: 1) una clara lucha contra el proxenetismo (...) [y] 2) una atención decidida a favor de quienes ejercen la prostitución con objeto de lograr que estas personas disfruten de condiciones de vida normales y, sobre todo, para posibilitar el libre abandono de su situación" (Instituto de la Mujer 1988b, 33). Como objetivos concretos de intervención estatal, establecía dos: "[una] Reforma del Código Penal que acentúe la incriminación de las conductas de explotación de la prostitución de menores de dieciocho años", y la "derogación expresa de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social en lo que atañe al ejercicio de la prostitución" (Instituto de la Mujer 1988b, 34). A diferencia del Primer plan de igualdad, el segundo contenía muy pocas referencias a la prostitución y no proponía ninguna reforma legislativa en esta materia (Instituto de la Mujer 1993b).

El Instituto, además, apoyó algunas actividades llevadas a cabo por el sector abolicionista del movimiento de mujeres. Así, en 1994 y 1995 la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres (grupo feminista abolicionista) organizó conferencias públicas acerca de la prostitución, a fin de despertar conciencia pública contra el cambio legal que se avecinaba con la aprobación del nuevo Código Penal. Para organizar estas charlas contó con la ayuda económica del Instituto de la Mujer (Instituto de la Mujer 1996b, 226-27). Por último, cuando Kathleen Barry, una de las principales activistas abolicionistas en el ámbito internacional (véase supra), estuvo en Madrid en febrero de 1994 invitada por el Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid, el Instituto de la Mujer publicó una extensa entrevista con ella en la revista periódica patrocinada por el organismo de igualdad (*Mujeres* 1994, número 13:4-7).

Si bien el Instituto de la Mujer adoptó las demandas del sector abolicionista del movimiento feminista, no consiguió insertarlas en el debate previo al Código Penal de 1995 ni en el contenido de la norma que finalmente se aprobó, ya que el nuevo Código coincide, aunque sólo hasta cierto punto, con los objetivos de la rama del movimiento que reivindica la reglamentación. La postura de las militantes y las líderes de este sector (pero no del abolicionista) es consistente con la despenalización de los comportamientos relacionados con la prostitución realizada en 1995 y con la distinción entre la prostitución forzada y la modalidad libre.⁵³ Por contraste, quienes defienden el abolicionismo entienden que la prostitución casi nunca o nunca es una actividad ejecutada libremente, por lo que rechazan de forma tajante la diferenciación entre la variedad libre y la obligada. Proponen que el Estado luche activamente por erradicar cualquier tipo de prostitución, en vez de centrar sus esfuerzos en el combate contra una de sus modalidades, cuya misma existencia no reconocen. La supresión de la Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social de 1970 es coherente tanto con la reglamentación como con el abolicionismo.

Las dos propuestas legislativas del Primer plan de igualdad (la intensificación de la lucha contra la prostitución de menores y la supresión de la Ley de peligrosidad y rehabilitación social de 1970) se consiguieron con el Código Penal de 1995. Ello no obstante, el nuevo Código se aprobó muy tarde en relación con el Primer plan de igualdad, ya que habían transcurrido cinco años después de la terminación de la aplicación de dicho Plan (1990). Este retraso, y el hecho de que el Segundo plan de igualdad, ya entonces en su tercer y último año de ejecución, no contuviera ninguna de las dos propuestas mencionadas, sugiere que el Instituto de la Mujer no ejerció una influencia considerable en la inclusión de las dos modificaciones legislativas citadas en la aprobación de la nueva norma en 1995. Concluyo, pues, que el Instituto no fue capaz de insertar sus preferencias ni definiciones del problema de la prostitución de manera significativa en la deliberación que precedió a la gestación del Código de 1995 ni en su contenido.

Factores explicativos

Acerca de las variables independientes relativas al movimiento feminista, como ya he mencionado arriba, éste, en su conjunto, confirió una prioridad baja a la prostitución. Los individuos y grupos activos en esta materia se encontraban profundamente divididos, puesto que

⁵³ La similitud entre algunas de las modificaciones legales de 1995 y ciertos objetivos de la sección del movimiento favorable a la reglamentación ha sido señalada, entre otros documentos del movimiento feminista, en Garaizábal (1991, 10).

apoyaban reivindicaciones contrarias, tales como el abolicionismo y la reglamentación.

En cuanto a los factores explicativos relacionados con el Instituto de la Mujer, también he apuntado arriba que era baja (pero no desdeñable) la prioridad otorgada por éste a la prostitución.⁵⁴ Según he mostrado en el capítulo dos, a mediados de los años noventa el organismo de igualdad se había dotado de un presupuesto y plantilla que pueden calificarse de altos, en comparación con otros países de nuestro entorno. Cabe calificar a la dirección del organismo de igualdad de próxima al movimiento feminista. Marina Subirats, su directora entre 1993 y 1996, era una catedrática de Sociología experta en género y educación, con conexiones estrechas con el movimiento feminista, si bien no militaba en él (Threlfall 1998, 86).

Respecto a las variables independientes referentes al entorno político, un partido de izquierdas, el PSOE, se mantenía en el poder desde 1982. El Código Penal de 1995 se elaboró en las Cortes. Como ya he explicado en el capítulo precedente, el ámbito parlamentario constituye una arena de política pública (moderadamente) abierta a la influencia de actores políticos y sociales no habituales en ella.

DEBATE 2: LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL (1999), 1997-1999

Líneas principales del debate

El 17 de octubre de 1997 el PP, en el poder desde 1996, presentó en las Cortes un proyecto de reforma del Título VIII del Libro II sobre los "delitos contra la libertad sexual" del Código Penal de 1995. Este preparativo de modificación legislativa se ocupaba de muchos asuntos, por ejemplo, la corrupción de menores o el acoso sexual, aparte de la prostitución. En cuanto a ésta, el documento aumentaba las penas en cuatro casos: el delito de promoción de la prostitución de menores e incapaces; el de prostitución forzada cuando el responsable se aprovechara de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público; los de prostitución en el caso de ser perpetrados con el objeto de lucro; y cuando quien tuviere bajo su potestad, tutela, guarda o acogimiento a un menor o incapaz que se prostituyera, no tratara por todos los medios de impedir que continuara haciéndolo. El proyecto, además,

⁵⁴ Esta escasa prioridad se refleja en la cobertura de la materia, modesta pero no despreciable, en dos tipos de fuentes: la publicación periódica del Instituto titulada *Mujeres* y las *Memorias* de actividades del organismo de igualdad. Para realizar esta afirmación he consultado todos los números de *Mujeres* publicados entre 1983 (primer año de publicación) y 1996 (la revista se interrumpió entre 1986 y 1990), así como las *Memorias* aparecidas entre 1986 (la primera *Memoria*) y 1996 (Instituto de la Mujer 1986c; 1988a; 1989b; 1990; 1991; 1992; 1993a; 1994b; 1995; 1996a).

definía un nuevo delito, el del tráfico de personas con el propósito de explotarlas sexualmente. También mencionaba explícitamente la frecuencia con que los delitos relacionados con la prostitución iban unidos a la perpetración de agresiones sexuales y abusos a las víctimas. La reforma ampliaba el período de prescripción de los delitos cuando la víctima era menor. Asimismo, incluía una definición de la prostitución: aquellos actos de significado sexual ejecutados con una o más personas a cambio de una recompensa económica o de otro tipo. Finalmente, consideraba delito un comportamiento despenalizado en 1995: la promoción de la prostitución de adultos.

Como había ya sucedido en 1995, el debate parlamentario sobre esta reforma del Código Penal versó marginalmente sobre la prostitución, puesto que trató, principalmente, de otros temas, tales como el nuevo delito de corrupción de menores que el PP quería incluir en el paquete legislativo. La escasa deliberación en las Cortes acerca de la materia de que se ocupa este capítulo incluyó críticas a la definición de la prostitución contenida en el proyecto. El PSOE denunció que, en su opinión, dicha definición era excesivamente amplia, por lo que englobaría los comportamientos de los clientes. La lectura atenta de la discusión parlamentaria induce a concluir que la penalización de éstos horrorizaba a los representantes socialistas que intervinieron en el debate. El PSOE también defendió que cualquier definición de la prostitución había de especificar no sólo que el sexo se intercambia por dinero, sino un elemento de "persistencia, permanencia o habituabilidad".⁵⁵ Coalición Canaria (CC), el Grupo Mixto y el PSOE mantuvieron que la definición resultaba imprecisa y no contenía el requisito de las relaciones sexuales completas.⁵⁶ El PNV insistió en que la prostitución era un concepto conocido por toda persona y, por tanto, perfectamente acuñado: el intercambio de sexo por dinero.⁵⁷ Por estas y otras razones, los cuatro actores parlamentarios mencionados reivindicaron la supresión en el proyecto de la definición de la prostitución.

Estas cuatro organizaciones políticas también se opusieron a penalizar la promoción de la prostitución de adultos, utilizando varios argumentos para defender este punto de vista. Si el ejercicio de la prostitución por parte de un adulto no era un delito, tampoco debía serlo la promoción de dicha actividad. Por otra parte, la ley tenía que distinguir entre la modalidad forzada (que habría de perseguir) y la libre (y los comportamientos en torno a esta última, por ejemplo, su pro-

moción), que no debían ser criminalizados, porque pertenecían al ámbito de las conductas privadas de los individuos con capacidad para dar su consentimiento. Además, la penalización de la promoción de la prostitución de adultos implicaría punir algunos comportamientos ampliamente aceptados en la sociedad española, tales como gestionar un periódico que publicara anuncios ofertando servicios de prostitución.⁵⁸

Una versión reformada del proyecto original fue presentada en las Cortes y se convirtió en la Ley Orgánica 11/1999 de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre ("Ley Orgánica 11/1999" en lo sucesivo). Era similar al proyecto excepto en cuatro aspectos: no penalizaba la promoción de la prostitución de adultos, no definía la prostitución, no incrementaba las penas cuando los delitos relativos a la prostitución eran perpetrados con ánimo de lucro, y sí lo hacía cuando eran cometidos por organizaciones criminales.

Como sucedió en el debate 1, la deliberación parlamentaria previa a la aprobación de la Ley Orgánica 11/1999, así como la Ley misma, no contenían ninguna noción de género ni referencia alguna a las mujeres. Un lenguaje neutro desde el punto de vista de género fue utilizado a lo largo de toda la discusión.

El impacto político del Instituto de la Mujer

A continuación muestro que el impacto del Instituto de la Mujer en el debate previo a la reforma del Código Penal de 1999 fue *simbólico*. El organismo de igualdad adoptó algunas reivindicaciones planteadas por un sector del movimiento (o respecto a las que parte del movimiento no se había opuesto): el abolicionismo y la adopción de medidas contra el tráfico de mujeres para su prostitución. Sin embargo, no consiguió incluir la mayoría de ellas en el debate que precedió a la modificación legal de 1999 ni en el contenido de la política pública elaborada, porque la Ley Orgánica 11/1999 no reinstauró legislación abolicionista alguna, si bien avanzó en la lucha contra el tráfico de personas para su explotación sexual.

Dado el escaso lapso temporal entre la elaboración del Código Penal (1995) y la reforma del Título VIII del Libro II (1999), las posiciones sobre la prostitución de las diversas asociaciones y militantes del movi-

⁵⁵ Intervención de la diputada del PSOE María Teresa Fernández de la Vega (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 12 febrero 1998:7044).

⁵⁶ Enmienda número 30 de CC y enmienda número 31 de Cristina Almeida Castro, del Grupo Mixto (*Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados* 16 febrero 1998, serie A-proyectos, número 89-8:45).

⁵⁷ Enmienda número 23 presentada por el PNV (*Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados* 16 febrero 1998, serie A-proyectos, número 89-9:25).

⁵⁸ Intervenciones de la diputada del PSOE María Teresa Fernández de la Vega y del diputado de CC Luis Mardones Sevilla (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 12 febrero 1998:1044, 1049); Enmienda número 17 presentada por el PNV (*Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados* 16 febrero 1998, serie A-proyectos, número 89-8:23); Enmienda número 31 presentada por la diputada Cristina Almeida Castro del Grupo Mixto (*Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados* 16 febrero 1998, serie A-proyectos, número 89-8:27).

miento activas en la materia que nos ocupa apenas habían variado. Como mostré arriba, algunas de estas organizaciones y personas eran básicamente abolicionistas, mientras que otras apoyaban la reglamentación. En general, y con algunas excepciones, las integrantes del movimiento ya habían constatado la creciente presencia de mujeres extranjeras entre quienes ejercían la prostitución, y habían sospechado que algunas (o bastantes) eran víctimas de tráfico para su explotación sexual, bien porque se dedicaran a la provisión de servicios a las prostitutas, bien porque hubieran observado con atención la realidad, según se desprende de las entrevistas realizadas para este capítulo (Agredano Pérez 2002; Barea 2002; Carracedo Bullido 2002; Cristóbal Rincón 2002; García Altares 2002; Gascue Uranga 2002; Mora Nieto y Morales Montero 2002).

Por lo que respecta al feminismo institucional, ya he explicado que el Instituto de la Mujer había adoptado desde los años ochenta una postura básicamente abolicionista. De otro lado, el Tercer plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1997-2000) prestaba una atención moderada a la cuestión de la prostitución: menor que el Primer plan pero algo mayor que el Segundo. Este Tercer plan explícitamente mencionaba el grave problema de las mujeres y las niñas traficadas y obligadas a ejercer la prostitución. En esta y otras circunstancias, las mujeres no podían disfrutar de los mismos derechos que los hombres. Afirmaba que las traficadas se encontraban en una posición extremadamente vulnerable que las convertía en víctimas potenciales de violencia física. Como objetivo en este área de política pública, el Tercer plan recomendaba, en términos muy generales, la adopción de medidas para eliminar el tráfico de mujeres efectuado a fin de explotarlas sexualmente (Instituto de la Mujer 1997b, 73-74, 78). El Instituto de la Mujer, entonces, había identificado el problema del tráfico de mujeres para su prostitución, y había reivindicado una solución a este problema en términos muy genéricos, sin concretar qué tipo de medidas ayudarían a erradicarlo.

La reforma del Código Penal de 1999 refleja la preocupación del Instituto de la Mujer y del movimiento acerca de las mujeres traficadas para su prostitución, al definir el delito del tráfico de personas con el propósito de su explotación sexual, y al afirmar que el Estado perseguiría y castigaría con especial celo los delitos de prostitución cometidos por organizaciones criminales (porque son generalmente éstas las que trafican con mujeres para prostituirlas). Es preciso tener en cuenta que la mención directa o indirecta a las mujeres traficadas para ser sexualmente explotadas es sólo uno entre otros muchos aspectos de la prostitución comprendidos en la reforma de 1999 del Código Penal. Por ello, no considero central (si bien tampoco desdeñable) la influencia ejercida por la agencia de igualdad en materia de prostitución en la Ley Orgánica 11/1999.

Factores explicativos

Dada la proximidad cronológica entre los debates 1 y 2, las variables independientes relativas al movimiento feminista apenas habían cambiado. El movimiento en su conjunto había conferido una prioridad baja a la cuestión de la prostitución, si bien en la segunda mitad de los noventa había aumentado débilmente el de todos modos muy escaso número de grupos e individuos activos en torno a la cuestión. Éstos se hallaban sumamente divididos en muchas de las reivindicaciones que planteaban, ya que, por ejemplo, algunas militantes defendían el abolicionismo y otras la reglamentación.

Acerca de los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, éste continuó asimismo concediendo una prioridad baja a la prostitución, toda vez que el organismo siguió operando con un presupuesto y plantilla altos en términos comparativos (véase el capítulo dos). La dirección del organismo de igualdad se encontraba distante al movimiento de mujeres. El PP, en el poder desde 1996, nombró entonces a Concepción Dancausa directora del Instituto. Arriba mencioné que se trataba de una funcionaria de carrera sin experiencia profesional previa en el área de política pública de igualdad de género, y que no había militado en el movimiento.

Respecto a las variables independientes del entorno político, un partido conservador había formado gobierno tres años antes de la reforma de 1999 del Código Penal. El área de política pública se encontraba (relativamente) abierta a la participación de actores sociales y políticos no habituales en ella, puesto que la Ley Orgánica 11/1999, como todas las disposiciones legislativas de este rango, se tramitó en las Cortes.

DEBATE 3: LA LEY DE EXTRANJERÍA DE ENERO DE 2000 (2000), 1998-2000

Líneas principales del debate

En febrero y marzo de 1998, Izquierda Unida (IU), CiU y el Grupo Mixto presentaron en las Cortes tres proyectos de una nueva Ley de extranjería. La entonces en vigor, que databa de 1985, era considerada obsoleta por varios actores políticos y sociales, ya que, en su opinión, no respondía al reciente fenómeno de la llegada de un número cada vez más elevado de inmigrantes a España. Ninguno de los tres proyectos contenía referencia alguna a la prostitución. El 18 de noviembre del mismo año el PP presentó una enmienda a los tres, según la cual los inmigrantes ilegales que hubieran sido traficados en España y forzados a ejercer la prostitución no serían expulsados en dos circunstancias: si denunciaban a sus traficantes, o si cooperaban con las autoridades públi-

cas en la persecución de quienes les habían traficado, proporcionando información relevante o testificando contra ellos. Estos inmigrantes ilegales podrían, bien volver a sus países de origen, bien permanecer en España con permisos de residencia y trabajo.

El debate parlamentario que precedió a la aprobación de la Ley de extranjería de enero de 2000 no tuvo referencias a la prostitución. En el que se estableció fuera de las Cortes sólo se mencionó raramente y de pasada el asunto. No tengo conocimiento de que ningún actor político y social de importancia se opusiera a la enmienda sobre personas traficadas y prostituidas presentada por el PP. Esta ausencia de deliberación y de contienda puede ser interpretada de dos formas. De un lado, tal vez refleje el desconocimiento de las organizaciones políticas y sociales acerca del fenómeno del tráfico de personas para su prostitución forzosa o sobre la enmienda del PP. De otro lado, quizá indique la existencia de un consenso entre los principales actores del ámbito político y social sobre la gravedad del problema planteado por la existencia de un número elevado de inmigrantes sometidos a este tipo de explotación, y respecto a la reducidísima probabilidad de que estas víctimas denunciaran a sus traficantes, a menos que se establecieran poderosos incentivos para que lo hicieran, puesto que los traficantes controlaban estrictamente (y aterrorizaban) a estas mujeres en España y a sus familias en sus países de origen.

El 4 de noviembre de 1999 los tres proyectos se unificaron en otro, que contenía la enmienda sobre individuos traficados y obligados a prostituirse presentada por el PP. El nuevo proyecto se convirtió en la Ley de extranjería de enero de 2000, cuyo artículo 55 de esta Ley recogía la enmienda acerca de la prostitución presentada por el partido en el gobierno.

El impacto político del Instituto de la Mujer

En este epígrafe sostengo que el impacto político del Instituto de la Mujer en la deliberación que precedió a la Ley de extranjería de enero de 2000 fue *pleno*. El organismo de igualdad defendió algunas reivindicaciones planteadas en un sector del movimiento feminista (o con las que ciertos individuos y organizaciones del movimiento estaban de acuerdo): el abolicionismo y el apoyo en ciertas circunstancias a las víctimas de tráfico de individuos para su prostitución. Logró introducir con éxito en el debate previo a la Ley de extranjería de enero de 2000 y en el contenido de la política pública la demanda relativa a las personas traficadas para su explotación sexual. Esta medida es la única que trata de la prostitución en dicha Ley, por lo que considero importante la influencia de la agencia de igualdad en materia de prostitución en esta disposición legislativa.

Según muestran las entrevistas realizadas para este capítulo (Agradano Pérez 2002; Barea 2002; Carracedo Bullido 2002; Cristóbal Rincón 2002; García Altares 2002; Gascue Uranga 2002; Mora Nieto y Morales Montero 2002), la postura de la mayor parte de los grupos y personas activas en el movimiento en torno a la prostitución no era contraria a la concesión de derechos de residencia y trabajo a las personas traficadas y explotadas sexualmente que denunciaran a sus traficantes o colaboraran con las autoridades en su persecución. Ello no obstante, es preciso advertir que, en términos generales, en el movimiento se consideraban más importantes otras reivindicaciones, entre ellas, las dirigidas al abolicionismo o a la reglamentación.

Además, algunos miembros de grupos feministas abolicionistas han criticado el cambio de énfasis en la política de la prostitución que han supuesto las reformas que sucedieron a los debates 2 y 3 examinados en este capítulo: de la lucha contra ésta se ha pasado al combate contra el tráfico de personas posteriormente explotadas sexualmente. Estas partidarias del abolicionismo condenan sin reservas el tráfico de personas con fines de explotación sexual, pero entienden que las modificaciones legislativas de 1999 y del 2000 indirectamente favorecen la postura reglamentarista por dos razones. De un lado, el debate sobre el tráfico de mujeres obligadas a prostituirse implícitamente sugiere que existen dos formas de prostitución: la libre y la forzada. Esta última modalidad sería la efectuada por las mujeres traficadas, entre otras. Las abolicionistas no están de acuerdo con esta distinción. De otro lado, el acento en la batalla contra el tráfico puede inducir a los ciudadanos a pensar que el principal problema de estas personas radica en que han sido víctimas de tráfico humano, cuando algunas abolicionistas entienden que reside en que son prostituidas (Carracedo Bullido 2002).

En cuanto al feminismo de Estado, el Tercer plan de igualdad (1997-2000) comprendía la propuesta 7.3.2 sobre las mujeres que habían sido traficadas en nuestro país y obligadas a prostituirse: "estudiar la viabilidad de establecer un permiso de residencia temporal a las víctimas de tráfico y de explotación de la prostitución que hayan manifestado su disposición a testificar en procesos judiciales" (Instituto de la Mujer 1997b, 79). Según Dolores Pérez-Herrera Ortiz de Solórzano (2002), Secretaria General del Instituto de la Mujer en esos momentos, el organismo de igualdad persuadió a los decisores políticos, sobre todo a los del Ministerio del Interior, para que tuvieran en cuenta la citada propuesta y trataran de satisfacerla al elaborar una nueva Ley de extranjería. De hecho, el artículo 55 de la Ley Orgánica 4/2000 no sólo recogía la propuesta 7.3.2 del Instituto, sino que iba mucho más allá. Los legisladores no se limitaron, como les instaban desde el IM, a analizar la posibilidad de conceder permisos temporales de residencia, sino que efectivamente ofrecieron a las personas traficadas y obligadas a prostituirse permisos de residencia y trabajo en determinadas circunstancias.

Factores explicativos

Las variables independientes relacionadas con el movimiento feminista, el Instituto de la Mujer y el entorno político son similares en los debates 2 y 3 analizados en este capítulo, dada la cercanía cronológica de las disposiciones legislativas con que finalizaron ambas deliberaciones (1999 y 2000). En su conjunto, el movimiento otorgó una prioridad baja a la prostitución y continuó desunido, avanzando reivindicaciones no sólo distintas sino contrarias. El Instituto de la Mujer también concedió una importancia reducida a la materia, siguió operando con un presupuesto y una plantilla relativamente elevados y encabezado por una dirección distante del movimiento. El PP ocupaba el poder desde 1996, y el área de política pública se hallaba relativamente abierta a la participación de ciertos actores políticos no habituales, ya que la Ley de extranjería es una Ley Orgánica, por lo que se tramita en las Cortes; como ya he mencionado en un capítulo precedente, el organismo de igualdad puede ayudar al Gobierno a elaborar proyectos de ley, enmiendas y demás iniciativas parlamentarias.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En el período comprendido entre 1983 y 2000 el Instituto de la Mujer adoptó, en términos generales, la postura defendida por el sector abolicionista del movimiento feminista, y reivindicó que el Estado combatiera el tráfico de personas para su explotación sexual; la mayor parte de los grupos e individuos del movimiento que se mantenían activos en materia de prostitución no eran contrarios a esta última reivindicación. Ha sido considerablemente reducida (pero no desdeñable) la concordancia entre las demandas de la agencia de igualdad y el contenido de las reformas de 1995, 1999 y 2000 en materia de prostitución. Un Instituto básicamente abolicionista, a juzgar por sus documentos públicos, asistió en 1995 a la aprobación de un Código Penal que desmantelaba la legislación abolicionista vigente desde los años sesenta. La elaboración del Código Penal de 1995 es, con diferencia, la medida más importante de las tres examinadas en este capítulo. El organismo de igualdad sólo consiguió incluir uno de sus objetivos (el combate contra el tráfico de personas para su posterior explotación sexual) en las otras dos decisiones aquí estudiadas: la reforma de 1999 del Código Penal y la Ley de extranjería de enero de 2000 (artículo 55). Sin embargo, la parte sobre el tráfico de personas para su prostitución es un aspecto relativamente menor del tratamiento que hace de la prostitución la reforma de 1999 del Código Penal. Es cierto que el artículo 55 de la Ley Orgánica 4/2000 constituye el único epígrafe sobre la prostitución de la Ley de extranjería de enero de 2000, si bien cabe recordar

que esta reforma legal es, también con diferencia, la menos relevante de las tres ahora examinadas.

Dos son las razones que explican la débil impronta del feminismo de Estado en el contenido de la política de prostitución hasta 2000. La cuestión ha constituido sólo un tema de baja (si bien no nula) prioridad para el movimiento en su conjunto y para el organismo de igualdad en las últimas décadas. Otros asuntos han absorbido su atención y sus esfuerzos, tales como el acceso de las mujeres al empleo remunerado, el control de su capacidad reproductiva y, sobre todo desde los noventa, la lucha contra la violencia contra las mujeres. Además, la parte del movimiento activa en la materia que nos ocupa se ha mostrado sumamente desunida en sus reivindicaciones, ya que diferentes grupos e individuos han planteado demandas no sólo distintas sino incluso contrarias.

Es preciso advertir que el escaso ascendente del principal organismo de igualdad del Estado central en materia de prostitución debe interpretarse en el contexto de la exigua deliberación pública acerca de la prostitución en España desde 1975 en el Estado central. Nunca ha sido un asunto ampliamente discutido por los principales actores políticos y sociales. Las reformas legislativas más importantes en este área siempre han formado parte de cambios legales más amplios que comprendían muchas otras cuestiones: la elaboración de un nuevo Código Penal en 1995, la modificación de dicho Código en 1999 y la adopción de una nueva Ley de extranjería en enero de 2000. Como ha mostrado esta investigación, el debate en torno a la prostitución en las deliberaciones parlamentarias que precedieron a estas tres reformas legislativas resultó escasísimo. Cabe mencionar que la deliberación sobre la cuestión en la España posautoritaria ha tenido lugar sobre todo en el ámbito municipal, mientras que el Instituto de la Mujer es un organismo del Estado central.

5. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA (1983-2003)

En este capítulo examino el impacto político del Instituto de la Mujer en los debates en materia de representación política que tuvieron lugar en el Estado central entre 1983 (fecha de creación del Instituto) y 2003 (cuando finalizó el trabajo de campo preparatorio de esta parte de la investigación).⁵⁹ Según indica la Tabla 8 y explica el capítulo, el impacto del organismo de igualdad en las deliberaciones acerca de la representación política fue *pleno* en dos de las tres discusiones examinadas: las que precedieron a la aprobación en 1988 y 1997 por parte del PSOE de las cuotas del 25 y del 40 por cien para las mujeres en las listas electorales y los puestos de decisión en el partido. A modo contrario, en el debate desarrollado entre 1997 y 2003 sobre la propuesta socialista de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en lo sucesivo "Ley electoral") para hacer obligatoria la cuota del 40 por cien a todos los partidos, el impacto de la agencia de igualdad fue *ajeno al movimiento*, porque no adoptó las reivindicaciones de la parte del movimiento interesada en la representación política pero intervino en la deliberación introduciendo otras nociones de género.

Tabla 8. Impacto político del Instituto de la Mujer respecto a la representación política, 1983-2003

DEBATES	FECHA DE LOS DEBATES	IMPACTO POLÍTICO DEL INSTITUTO DE LA MUJER
1. Cuota del 25% en el PSOE (1988)	1983-1988	pleno
2. Cuota del 40% en el PSOE (1997)	1992-1997	pleno (hasta 1996)
3. Propuesta de cuota obligatoria del 40% para todos los partidos (2003)	1997-2003	ajeno al movimiento

Varios factores facilitaron el impacto pleno del Instituto de la Mujer en las discusiones que precedieron a la adopción de las cuotas del 25 y del 40 por cien en el PSOE en 1988 y 1997 respectivamente. La

⁵⁹ Parte de esta investigación ha aparecido en Valiente 2005.

agencia de igualdad había considerado esta cuestión de prioridad media en los años ochenta y alta en los noventa, funcionó con un presupuesto y una plantilla que en términos comparativos fueron bajos en los años ochenta y altos en los noventa, y hasta 1996 estuvo dirigido por mujeres próximas al movimiento. También hasta esa fecha gobernó un partido de izquierdas, y el área de política pública se encontró (relativamente) abierta a la influencia de actores políticos no habituales en ella, tales como el Instituto de la Mujer. Por contraste, durante la deliberación de la cuota electoral obligatoria del 40 por cien para todos los partidos, que transcurrió entre finales de los noventa y 2003, un organismo de igualdad escasamente interesado en la representación política y liderado por mujeres distantes respecto al movimiento, en un período de gobierno conservador, no hizo suya la principal demanda del movimiento (las cuotas).

Como en todos los capítulos, primero proporciono al lector cierta información acerca de la cuestión de que tratan los debates ahora examinados, y explico cómo los he seleccionado. Después analizo cada uno de ellos y, por último, muestro el estudio comparado de los tres. Las fuentes para la elaboración de esta parte de la investigación comprenden documentos publicados del PSOE, del Instituto de la Mujer y del movimiento feminista, bibliografía, legislación, entrevistas en profundidad semi-estructuradas a un miembro del equipo directivo del IM (Pérez-Herrera Ortiz de Solórzano 2002) y a activistas del PSOE (De las Heras 1999; Valenciano Martínez-Orozco 1999), del PP (Barrios 1999), y de asociaciones feministas activas en materia de representación política (Foigüera 1999), una deliberación parlamentaria y dossiers de prensa.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA SELECCIÓN DE LOS DEBATES

En términos generales, cuatro rasgos han caracterizado los debates sobre la representación política de las mujeres en España desde 1983. En primer lugar, las deliberaciones han versado sobre todo acerca de las cuotas femeninas en los partidos políticos. Éstos son actores centrales en el sistema político español y, según ya he explicado, una proporción elevada de quienes han formado parte del movimiento feminista en España también han militado en partidos de izquierda y sindicatos. Los principales partidos y coaliciones de izquierda tienen cuotas. Un ejemplo es Izquierda Unida. El manifiesto electoral aprobado en la Primera Asamblea General en 1989 incluía el compromiso de respetar una cuota del 30 por cien en los órganos de dirección y los grupos parlamentarios de la coalición. Esta cuota fue incrementada hasta el 35 y el 40 por cien en 1990 y 1997 respectivamente (Ramiro Fernández 2000, 225-26). La discusión acerca de la representación política de las

mujeres se ha desarrollado principalmente, aunque no exclusivamente, en la izquierda del espectro político. El PP se ha mostrado claramente en contra de las cuotas, y ha participado activamente en el debate sobre ellas sólo desde los últimos años noventa, cuando algunas mujeres de izquierda se movilizaron activamente a favor de la obligatoriedad de las cuotas femeninas para todos los partidos.

En segundo lugar, las cuestiones constitucionales y la representación política femenina se han debatido conjuntamente sólo desde el final de la década de los noventa, cuando los detractores de las cuotas obligatorias afirmaron que éstas eran contrarias a lo estipulado por la Carta Magna. Antes de esos años, los temas constitucionales no habían sido un asunto central en las deliberaciones sobre la representación política. Muchos actores políticos y sociales se habían mostrado reacios a la reforma de la Constitución, porque era el resultado del compromiso y la negociación entre los principales partidos durante la transición, y porque la consecución de los objetivos del terrorismo de ETA (la independencia del País Vasco) requerían una reforma de la Carta Magna. Previamente al fin de los noventa había existido, pues, cierta aversión a la constitucionalización del debate sobre la representación política.

En tercer lugar, la deliberación sobre la materia de que trata este capítulo ha tenido lugar, sobre todo aunque no exclusivamente, en el ámbito del Estado central. Los principales partidos y coaliciones de izquierda con cuotas (PSOE e IU) son organizaciones de implantación estatal. En noviembre de 2001 el PSOE presentó en las Cortes (el parlamento del Estado central) el proyecto de modificación de la Ley electoral para imponer una cuota obligatoria del 40 por cien a todos los partidos. Sin embargo, en el siglo XXI, la discusión sobre la representación política de las mujeres está ganando importancia sub-estatal. En 2003 en dos Comunidades Autónomas entonces gobernadas por el PSOE (en solitario o en coalición), Islas Baleares y Castilla-La Mancha, se estaba tramitando la modificación de sus respectivas leyes electorales para hacer obligatorias en todos los partidos que compitieran en sus comicios autonómicos las cuotas del 50 por cien de hombres y mujeres en puestos alternos (las llamadas "listas cremallera").

Por último, los debates en España acerca de la representación política femenina suelen hacer referencia a deliberaciones internacionales. Algunas de estas menciones tratan de iniciativas adoptadas en otros países para aumentar la proporción de las mujeres en la élite política y que han dado resultado, por ejemplo, en los países nórdicos. Otras versan sobre algunas medidas que en ciertos lugares como Francia o Italia han sido declaradas inconstitucionales. Por último, ciertas referencias aluden a estrategias promovidas por organizaciones e instituciones supranacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas o la Unión Europea.

En España la política de la representación en el Estado central se elabora en las Cortes y en los partidos. La Constitución y la Ley electoral regulan la representación política de los ciudadanos; esta Ley orgánica, como todas las disposiciones legislativas de este tipo, se debate y aprueba en el parlamento. De otro lado, los partidos políticos, mediante reglas formales e informales, escogen a los candidatos que, si resultan elegidos en las contiendas electorales, representan a los ciudadanos en las instituciones políticas.

Como ya he mencionado, los tres debates seleccionados para el análisis en este capítulo son los que precedieron a la adopción de la cuota del 25 por cien en el PSOE en 1988 (debate 1), al incremento de la misma hasta el 40 por cien en 1997 (debate 2), y al rechazo en 2003 del proyecto presentado por el PSOE en las Cortes en noviembre de 2001 de reforma de la Ley electoral para hacer obligatoria a todos los partidos una cuota del 40 por cien (debate 3). Los dos primeros tuvieron lugar principalmente en el partido socialista, mientras que el final del debate 3 se desarrolló en las Cortes. Las tres deliberaciones recogen, pues, las discusiones en los dos ámbitos donde se efectúa la política de la representación de los ciudadanos en España: los partidos y el parlamento. No han podido ser examinados los dos debates autonómicos arriba citados, porque aún no habían concluido cuando en 2003 finalizó el trabajo de campo preparatorio de este capítulo.⁶⁰

DEBATE 1: LA CUOTA DEL 25 POR CIENTO EN EL PSOE (1988), 1987-1988

Líneas principales del debate

En los años setenta, pero especialmente en los ochenta, las militantes y líderes que dentro del PSOE solían plantear reivindicaciones feministas (las "feministas del PSOE" en lo sucesivo) denunciaron continuamente la escasa presencia femenina en los principales puestos de decisión política del país. Tras las elecciones generales de 1977, 1979, 1982 y 1986 las mujeres constituían tan sólo el 6 por cien de los diputados del Congreso; el PSOE no había aumentado su representación política de mujeres, ya que la proporción de diputadas socialistas tras

dichos procesos electorales ascendía al 9, 5, 9 y 7 por cien respectivamente (Instituto de la Mujer 1994a, 79-80). Como resultado de las presiones de las militantes y líderes feministas, el 31 Congreso Federal del partido socialista discutió la propuesta de instituir una cuota femenina del 25 por cien en las listas electorales y los puestos de dirección del partido (Partido Socialista Obrero Español-Secretaría de Participación de la Mujer 1988, 1).

El debate en la organización trató de responder a diversos interrogantes sobre la débil presencia de las mujeres en la política española. ¿Constituía un grave problema que en la primera década de democracia en España la presencia femenina en los puestos de decisión política fuera tan baja? Si así fuese, ¿cuáles eran las causas de este problema? ¿Podría ser resuelto? En caso afirmativo, ¿cuáles serían las soluciones? ¿Es justo reservar una proporción de cargos políticos a los miembros de un sector de la población (las mujeres)?

Desde el comienzo, la deliberación incluyó muchas referencias al género, ya que los partidarios y, en menor medida, los detractores de las cuotas mencionaron explícitamente a los hombres y a las mujeres. Algunos oponentes de las cuotas las atacaron utilizando el argumento anti-feminista clásico en la izquierda: que las demandas feministas constituían reivindicaciones particularistas y desviaciones burguesas del principal objetivo de un partido socialista: la mejora de la situación de la clase trabajadora (Bustelo 1979, 13; Partido Socialista Obrero Español 1988a, 114). Otros detractores de la cuota argumentaron de forma más conciliadora. Se mostraron de acuerdo en que la débil presencia femenina en el ámbito de la decisión política constituía un problema, pero defendían que se trataba de una cuestión de oferta: faltaban mujeres con la suficiente experiencia y motivación para formar parte de la élite política. Una cuota no resolvería esta escasez de mujeres que pudieran ser candidatas (Threlfall et al. 2005, 127-28). De hecho, las mujeres sólo constituían el 15 por cien de la militancia del partido (Gallego 1994, 670).

Las feministas del PSOE esgrimieron varios argumentos para defender la cuota. Las mujeres no estaban presentes en los puestos directivos del partido y del Estado porque eran discriminadas de formas sutiles y no tan sutiles, y no porque no existieran mujeres perfectamente capaces de ocupar dichos cargos (Threlfall et al. 2005, 127-28). Si no se adoptaban cuotas, los hombres nunca abandonarían voluntariamente el poder, puesto que muchos de ellos lo persiguen como un fin en sí mismo, mientras que numerosas mujeres lo buscan como un medio para mejorar la sociedad o ayudar a otras personas. Aunque las feministas socialistas denunciaban de forma continua que históricamente los partidos de izquierda no habían apoyado, e incluso se habían opuesto, a la causa feminista, creían que dichas organizaciones tenían el potencial de apoyar la igualdad de género, dado su compromiso general con

⁶⁰ La Ley 6/2002 de 21 de junio de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, requirió la confección de listas cremallera a todos los partidos que compitieran en las elecciones de Islas Baleares. También en junio de 2002 se aprobó una disposición legislativa similar en Castilla-La Mancha (Ley 11/2002 de 27 de junio de modificación de la Ley 5/1986 de 23 diciembre, electoral de Castilla-La Mancha). El gobierno del Estado central (del PP) recurrió al Tribunal Constitucional alegando que ambas leyes eran inconstitucionales. El 15 octubre 2002 el Tribunal Constitucional accedió a tramitar los recursos suspendiendo ambas normas (*El País* 18 octubre 2002, 23). El proceso político se detuvo entonces, hasta que el Tribunal Constitucional dictara sentencia.

la igualdad (Bustelo 1979, 14; 1980, 8-9; Partido Socialista Obrero Español 1988b, 26-29). Recordaron a sus colegas varones la recomendación de la Internacional Socialista de que los partidos miembros tomaran medidas para incrementar la presencia de las mujeres en las posiciones directivas en el ámbito político (Threlfall et al. 2005, 128). Por último, utilizaron razonamientos pragmáticos: las cuotas son medidas de igualdad de género que podían incrementar la proporción del voto de las mujeres para el PSOE, al dotar al partido de una imagen más femenina (Bustelo 1979, 14).

En el 31 Congreso Federal del PSOE (22-24 enero 1988), los delegados aprobaron la cuota del 25 por cien (Partido Socialista Obrero Español 1988c, 84). La proporción de parlamentarias socialistas aumentó sin cesar desde entonces hasta la adopción de la siguiente cuota en 1997, alcanzando el 28 por cien de los diputados del PSOE y el 23 por cien de sus senadores tras las elecciones generales de 1996 (Instituto de la Mujer 1994a, 80-82; 1997a, 98-99).

El impacto político del Instituto de la Mujer

En este epígrafe muestro que en el debate 1 analizado en el presente capítulo el impacto político del Instituto de la Mujer fue *pleno*, puesto que adoptó la reivindicación de la parte del movimiento feminista interesada en la representación política, consistente en la puesta en práctica de medidas explícitamente dirigidas a alcanzar el objetivo de una mayor presencia femenina en las instituciones. Además, la insertó con éxito en la deliberación previa a la adopción de la cuota del 25 por cien en el PSOE en 1988 y en el contenido de la disposición finalmente adoptada.

La preocupación acerca del tema de la representación política ha estado presente en un sector importante de la segunda oleada del movimiento feminista en España desde su gestación en la oposición al régimen de Franco. Por ejemplo, el 13 de julio de 1977, coincidiendo con la sesión inicial del Congreso de los Diputados tras las primeras elecciones democráticas celebradas en cuatro décadas, algunas feministas elaboraron un manifiesto apoyando a las veinticinco mujeres representantes, denunciando el bajo número de éstas, e instando a las tres parlamentarias de conocida trayectoria feminista a que impulsaran reformas que contribuyeran a mejorar el estatus de las mujeres como grupo (Escario et al. 1996, 270-72). Debido a que el movimiento ha estado compuesto por una proporción significativamente elevada de militantes de partidos políticos de izquierda (o por mujeres que se sentían próximas a ellos) (Threlfall 1985, 47, 51), no resulta sorprendente que algunos de sus miembros se interesaran por la cuestión del acceso de las mujeres a los puestos de responsabilidad política en el Estado, en general, y en sus organizaciones partidistas, en concreto. La parte del movimiento activa

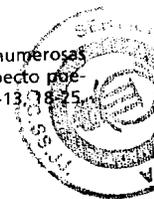
en materia de representación política ha tendido a defender que era necesario poner en marcha medidas específicas para aumentar la presencia de las mujeres en las instituciones, pues esta meta no se alcanzaría simplemente dejando pasar el tiempo. En los años ochenta se barajaban distintas estrategias posibles, siendo las cuotas un mecanismo entre el conjunto de los que entonces se debatían.

Es importante destacar que algunas de las feministas del PSOE pertenecían o habían pertenecido también al movimiento, y que dentro del partido habían tratado de adquirir estatus organizativo desde la época de la transición. Así, en 1976 formaron el colectivo "Mujer y Socialismo". En un principio era poco más que un círculo de estudio y debate dependiente de la Secretaría de Formación. En 1981 uno de sus miembros, Carmen Mestre, fue elegida vocal de la Comisión Ejecutiva Federal del partido, y otras la siguieron en años posteriores. Finalmente, en diciembre de 1984 consiguieron que "Mujer y Socialismo" se convirtiera en una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva Federal (Durán y Gallego 1986, 213; Folguera 1988a, 124; Threlfall 1985, 48-49). Aumentar la presencia de las mujeres en las instituciones políticas se había convertido en una de las metas de "Mujer y Socialismo", y de la Secretaría Ejecutiva en que después se convirtió. Así, en unas jornadas sobre mujeres y política organizadas por "Mujer y Socialismo" en mayo de 1984 se trató la cuestión. Entre las conclusiones de estas jornadas figuraba la petición al 30 Congreso Federal del PSOE de la adopción de una cuota femenina del 15 por cien en todos los órganos de decisión del partido y entre los cargos públicos socialistas (*Mujeres* año 1984, número 2:42).

Desde sus orígenes, también el Instituto de la Mujer entendió que la baja presencia femenina en el ámbito político constituía un serio problema que requería solución.⁶¹ Dicha dificultad no se solventaría por sí sola; se hacía necesario, entonces, adoptar medidas.

Ciertas mujeres de la agencia de igualdad contribuyeron a incluir las propuestas del movimiento feminista en el debate previo a la adopción en el PSOE de la cuota del 25 por cien en 1988 porque pertenecían o habían pertenecido al movimiento y/o al PSOE. Por ejemplo, ya he mencionado que Carlota Bustelo, primera directora del organismo (1983-1988), había militado en el grupo feminista llamado Frente de Liberación de la Mujer (FLM), creado en 1976 y disuelto en 1979 (Durán y Gallego 1986, 211, 214). El documento fundacional del FLM reivindicaba la "incorporación de todas las mujeres a las tareas sociales, productivas, políticas y creativas" (énfasis añadido—Seminario de Estudios

⁶¹ Esta preocupación por la representación política de las mujeres se refleja en numerosas fuentes del Instituto, entre ellas, en la publicación periódica *Mujeres*. Al respecto pueden consultarse los siguientes números: 1984, número 2:42; 1984, número 4:6-13, 7:8-25, 28-30, 49-56, 84-85, 95-97; 1986, número 12:3, 6-23, 28-34.



Sociológicos sobre la Mujer 1986a, 37). Carlota Bustelo había sido diputada por el PSOE durante la primera legislatura (1977-1979). En protesta por lo que consideraba una insignificante e inaceptable proporción de parlamentarias socialistas, rechazó continuar su labor en las Cortes en la segunda legislatura (1979-1982) (Threlfall 1996, 120). Carlota Bustelo fue la principal promotora de la fundación de "Mujer y Socialismo" (Threlfall 1998, 83). El caso de Carlota Bustelo no era único. Otros miembros de "Mujer y Socialismo" también habían militado en el FLM (Durán y Gallego 1986, 213; Folguera 1988a, 124). Cabe mencionar también que Matilde Fernández, elegida Secretaria de Participación de la Mujer del PSOE en 1984, y más tarde Ministra de Asuntos Sociales (1988-1993), pertenecía al Consejo Rector del Instituto de la Mujer (Threlfall 1998, 85).⁶²

Factores explicativos

Acerca de las variables independientes relativas al movimiento feminista, sostengo (si bien con ciertas cautelas) que la representación política constituía una cuestión de prioridad media para el conjunto del movimiento, y que la rama movilizada en torno a este asunto se encontraba (moderadamente) cohesionada en la defensa de sus reivindicaciones. Es éste el momento de recordar que, respecto al poder político y el Estado, el movimiento estaba en realidad compuesto por dos sectores muy diferentes (y encontrados). De un lado, algunos grupos e individuos defendían que el estatus de las mujeres podía mejorar con la ayuda de las políticas públicas. Esta rama del movimiento era partidaria de la entonces llamada "doble militancia", esto es, de que las feministas se organizaran en asociaciones de la sociedad civil que persiguieran la igualdad de género, pero también que formaran parte de partidos políticos (de izquierda) y sindicatos. En este sector se consideraba que las mujeres debían ocupar cargos de responsabilidad pública, a fin de que las acciones estatales reflejaran los intereses de la población femenina. Por contraste, una rama distinta del movimiento, la denominada "radical", conceptualizaba el Estado como una más de las instancias que oprímian a las mujeres, por lo que encarecidamente recomendaban a éstas la militancia única en asociaciones feministas, y su alejamiento del ámbito político convencional.

El antagonismo entre las partidarias de la doble militancia y de la militancia única no fue un enfrentamiento más entre los existentes en

el seno del movimiento, sino el más divisorio de todos ellos en los años setenta y primeros ochenta, y el que impidió durante cierto tiempo que los dos sectores emprendieran acciones concertadas. Puesto que el incremento de la proporción de decisoras políticas era un objetivo importante para buena parte del sector defensor de la doble militancia, e irrelevante (e incluso contraproducente) para el que propugnaba la militancia única, concluyo que la prioridad de la cuestión era media para el conjunto del movimiento. En el primer sector muchas activistas pensaban que no se obtendría una mayor presencia de mujeres en las instituciones si no se adoptaban medidas, si bien las cuotas constituían sólo uno más de los mecanismos debatidos en los años ochenta. Las cuotas apenas fueron atacadas públicamente en este sector, pese a que algunas de sus militantes albergaban serias dudas acerca de su conveniencia. Sí defendían con convicción las cuotas sobre todo algunas feministas activas en los partidos políticos de izquierda.⁶³ Entiendo, pues, que la rama del movimiento activa en materia de representación política se mostró cohesionada a favor de las cuotas.

En cuanto a los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, media era la prioridad que otorgó a la cuestión de la representación política. Para aseverarlo me baso en la siguiente evidencia empírica. Como ya he mostrado, la presencia femenina en puestos de responsabilidad política ocupó un lugar nada desdeñable en la publicación periódica elaborada por el Instituto (*Mujeres*). Además, en 1986 y 1987 el organismo de igualdad encargó tres investigaciones sobre el género y la política y publicó sus principales conclusiones en un mismo volumen (Instituto IDES 1988); también editó otros estudios sobre el tema (Ortiz Corulla 1987). Ello no obstante, el Primer plan de igualdad, patrocinado por el Instituto y que sería puesto en práctica entre 1988 y 1990, no contenía ninguna sección sobre la materia (Instituto de la Mujer 1988b). Por lo que respecta al presupuesto y la plantilla del IM, ya he mencionado en el capítulo dos que fueron bajos hasta 1989-1990. Según he mostrado también arriba, próxima se encontraba la dirección de la agencia de igualdad al movimiento feminista, puesto que parte de sus directivas habían militado en el mismo (Threlfall 1985, 53).

Respecto a las variables independientes relacionadas con el contexto político, desde 1982 gobernaba un partido de izquierdas, el PSOE, con mayoría absoluta en ambas cámaras. Califico el área de política pública de (moderadamente) abierta a la influencia de actores políticos no habituales en ella, tales como el Instituto de la Mujer. El debate tuvo lugar principalmente en el seno del partido socialista, mientras que el mandato formal de la agencia de igualdad reside en intervenir en el

⁶² Desde 1985 la directora del Instituto de la Mujer ha sido asesorada por el Consejo Rector, compuesto en los años ochenta por representantes de los principales Ministerios y por seis vocales que hubieran mostrado un compromiso destacable con la igualdad de género (Matilde Fernández, entre otras).

⁶³ He analizado la importancia de la representación política para el conjunto del movimiento feminista en los años setenta y ochenta principalmente a partir de las siguientes fuentes secundarias: Durán y Gallego (1986); Folguera (1988a); Scanlon (1990); Threlfall (1985).

ámbito del Estado a favor de la equidad de género. Ello no obstante, dado que algunas personas del Instituto de la Mujer también militaban en el PSOE y habían militado en el movimiento, pudieron participar en dicha deliberación, intentando introducir allí y en el contenido de las decisiones finalmente adoptadas las reivindicaciones de la movilización feminista.

DEBATE 2: LA CUOTA DEL 40 POR CIENTO EN EL PSOE (1997), 1992-1997

Líneas principales del debate

El concepto de "democracia paritaria" fue acuñado en la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones Políticas celebrada en Atenas en 1992. Las militantes y líderes que dentro del PSOE se habían movilizado como feministas adoptaron el concepto, promovieron un debate dentro del partido, y presionaron a la jerarquía del mismo para que adoptara una nueva cuota femenina del 40 por cien. La deliberación acerca de la representación política femenina en el partido socialista en los noventa respondió a preguntas ya planteadas en el debate 1 analizado en este capítulo, y a otros interrogantes, entre ellos, si era el momento adecuado de aumentar la cuota o si, por el contrario, el partido debía centrarse en la resolución de otros problemas más acuciantes.

Como en el debate 1, en éste los participantes también utilizaron nociones de género, y asimismo lo hicieron con mayor frecuencia los partidarios de la cuota del 40 por cien que los detractores. Aquéllos defendieron la nueva cuota argumentando que los partidos de izquierdas necesitan este tipo de mecanismos, dadas sus diferencias con los de derecha. Los conservadores, se razonó en el PSOE, mantienen una ideología de darwinismo social para oponerse a las medidas que aseguran una más elevada representación política de las mujeres. Los partidos de derechas creen que sólo los individuos más capaces y cualificados alcanzan puestos de decisión pública, que nadie impide a las mujeres participar en esta competición y que, si muestran la capacidad suficiente, llegan a la jerarquía de la organización y de las instituciones. Si menos mujeres que hombres están presentes en las altas esferas de los partidos y del Estado, esta diferencia se debe a su menor rendimiento en dicha contienda. Los partidos de izquierda, por el contrario, no suscriben estas tesis porque son (o deben ser) más conscientes de las desigualdades de partida que colocan a ciertos grupos en situación de desventaja (Partido Socialista Obrero Español 1988b, 26-29; 1997, 207).

Como consecuencia de la presión sostenida de las feministas del PSOE, los delegados del 34 Congreso Federal (20-22 junio 1997) debatieron y aprobaron el aumento de la cuota femenina hasta el 40 por

cien (Partido Socialista Obrero Español 1997, 207). La proporción de diputadas del PSOE ascendió desde el 28 por cien en 1996 hasta el 37 por cien en 2000, y hasta el 46 por cien en 2004. El porcentaje de senadoras socialistas descendió del 23 al 17 por cien entre 1996 y 2000, para alcanzar el 27 por cien en 2004 (Instituto de la Mujer 1997a, 98-99; 2002; 2004).

El impacto político del Instituto de la Mujer

El impacto político del Instituto de la Mujer en el debate previo a la adopción de la cuota del 40 por cien en el PSOE fue *pleno* hasta la primavera de 1996, porque la agencia de igualdad adoptó la principal reivindicación del sector del movimiento activo en materia de representación política (el objetivo de una mayor presencia de las mujeres en la élite política conseguida principalmente mediante las cuotas), y la incluyó en el debate desarrollado en el seno del PSOE y en el contenido de la disposición finalmente adoptada. Por contraste, desde la primavera de 1996, cuando llegó al poder el PP, el organismo dejó de ejercer influencia en el debate 2, puesto que no hizo suya la citada demanda del movimiento, ni participó en la deliberación que tuvo lugar en el partido socialista. Dado que el debate 2 se desarrolló entre 1992 y 1997, y que el impacto del Instituto fue pleno hasta la primavera de 1996, considero que así fue su ascendiente durante toda la discusión.

Un sector del movimiento feminista se mostró muy interesado en materia de representación política en la década de los noventa, declarando reiteradamente la importancia de este asunto y demandando activamente las cuotas en los partidos. Dicha rama estaba compuesta por mujeres en la militancia y el liderazgo de partidos de izquierda (el PSOE y otras formaciones políticas a su izquierda, tales como IU o el entonces Partido Democrático de la Nueva Izquierda-PDNI); dichas activistas se habían movilizado como feministas dentro de sus respectivos partidos. Este sector del movimiento también incluía a organizaciones de mujeres de la sociedad civil situadas a la izquierda del espectro político, entre otras, la Federación de Mujeres Progresistas, muy próxima al PSOE, la Fundación Dolores Ibárruri, cercana a IU, y otras menos conocidas, por estar poco presentes en las crónicas de los medios de comunicación, tales como el Forum de Política Feminista. Ello no obstante, es preciso mencionar que el núcleo principal de esta rama del movimiento estaba (y está) formada por líderes y militantes del PSOE y grupos de mujeres afines a este partido (Valenciano Martínez-Orozco 1999).⁶⁴ Además, la rama radical del movimiento feminista que men-

⁶⁴ Acerca de este sector del movimiento activo en materia de representación política en España, en comparación con su homólogo francés, véase Jenson y Valiente (2001).

cioné al analizar el debate 1, la cual propugnaba la militancia única en organizaciones de mujeres que persiguieran la igualdad de género, así como el alejamiento del ámbito político convencional, había ido perdiendo importancia, y había moderado sensiblemente su postura anti-estatal y su recelo ante el ámbito político convencional.

También el Instituto de la Mujer se mostró muy interesado en los noventa en la cuestión de la representación política de las mujeres.⁶⁵ El Segundo plan de igualdad, aprobado en 1993 para ser puesto en práctica entre 1993 y 1995, contenía dos secciones sobre el tema que nos ocupa, acerca de los objetivos de “incrementar la participación social y política de las mujeres” y “propiciar el acceso de las mujeres a puestos de decisión” (Instituto de la Mujer 1993b, 93-111). En ellas se denunciaba reiteradamente el problema de la baja presencia femenina en cargos de representación política, y se elogiaban “las ventajas de una democracia paritaria” (Instituto de la Mujer 1993b, 100). Es más, ciertos documentos públicos del Instituto contenían referencias positivas acerca de las cuotas, entre ellos, algunos artículos de la revista *Mujeres*.⁶⁶ Marina Subirats, la directora del organismo de igualdad entre 1993 y 1996, y Cristina Alberdi, Ministra de Asuntos Sociales durante el mismo período, estaban personalmente a favor de las cuotas y así lo mostraron reiteradamente en intervenciones públicas (*Mujeres* 1994, número 13:22, 24).⁶⁷

Hasta la primavera de 1996 miembros destacados del Instituto pudieron participar en el debate que se desarrolló en el PSOE en torno a la cuota del 40 por cien, porque algunas de estas mujeres pertenecían o se encontraban próximas al PSOE. Tal era el caso de las directoras del Instituto Carmen Martínez Ten (1988-1991), Purificación Gutiérrez (1991-1993) y Marina Subirats, y las Ministras de Asuntos Sociales Matilde Fernández (1988-1993) y Cristina Alberdi.

No sucedió lo mismo en el organismo de igualdad a partir de la victoria del PP en la primavera de 1996. El principal documento programático del Instituto a finales de los noventa, el Tercer plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicable entre 1997 y 2000, contenía pocas referencias a la representación política (Instituto de la Mujer 1997b). Dividido en diez secciones, las dos más breves correspondían al “poder y [la] toma de decisiones” y al “medio ambiente”. Las medidas recomendadas en este Tercer plan para el fomento de la participación de las mujeres en el ámbito de la toma de

⁶⁵ Numerosas fuentes reflejan este interés, entre otras, la publicación periódica *Mujeres*. Aparecieron referencias a la materia en: 1990, número 2:27, 33; 1992, número 9:6-8; 14, 26-30; 1993, número 10:28-29; 1993, número 12:24-25; 1994, número 13:22-26; 1995, número 18:16; 1996, número 21:6-8.

⁶⁶ Véanse *Mujeres*: 1990, número 2:27; 1992, número 9:8; 1993, número 10:28; 1993, número 12:25; 1994, número 13:22-24; 1995, número 18:16; 1996, número 21:6-8.

⁶⁷ Entre 1988 y 1996 el Instituto de la Mujer perteneció al Ministerio de Asuntos Sociales.

decisiones políticas comprendían el apoyo a la investigación sobre la materia, la mejora de las estadísticas y los programas de formación para las potenciales candidatas a decisoras políticas. El Tercer plan no proponía objetivos numéricos, como sí lo hacen las cuotas. No tengo constancia de que desde las elecciones de 1996 el organismo de igualdad participara en el debate del PSOE que en 1997 culminó en la aprobación de la cuota socialista del 40 por cien.

Factores explicativos

Respecto a las variables independientes relacionadas con el movimiento feminista, argumento que para éste, en su conjunto, la prioridad otorgada a la representación política era media, y que se hallaba cohesionado en torno a las principales demandas. Es cierto que para un sector del movimiento la representación política constituía en los noventa un tema sumamente importante. Sin embargo, se trataba sólo de una parte del movimiento, puesto que el resto se hallaba ocupado en otros asuntos, entre ellos, la erradicación de la violencia contra las mujeres o el acceso a la independencia económica femenina por medio del trabajo remunerado. Los individuos y grupos que componían la rama activa en materia de representación política se hallaban cohesionados en torno a su principal reivindicación: las cuotas. No he encontrado a miembros o asociaciones en el movimiento que se opusieran activamente a las reivindicaciones en torno a la democracia paritaria. Ya he mencionado que la menguante rama radical del movimiento había venido matizando su rechazo al ámbito político convencional. Continuaría suavizando su postura anti-estatal, para terminar incluso valorando algunas políticas públicas de igualdad formuladas por la izquierda en el poder, por varias razones, entre ellas, la creciente posibilidad de que a corto plazo un partido conservador formara gobierno en España.

Acercas de los factores explicativos relativos al Instituto de la Mujer, hasta la primera mitad de 1996 éste confirió una alta prioridad a la representación política. Desarrolló una intensa actividad en la materia no sólo en nuestro país sino en el ámbito internacional. Por ejemplo, en 1994 y 1995 la preparación de la Conferencia de Beijing de la Organización de las Naciones Unidas incluyó numerosos eventos, la mayoría de los cuales contuvo alguna sesión sobre la representación igualitaria de los hombres y las mujeres en el ámbito político. El Estado español, a través del entonces Ministerio de Asuntos Sociales, desempeñó un papel protagonista en la preparación de la Conferencia de Beijing, ya que España ocupó la Presidencia de la Unión Europea en la segunda mitad de 1995, cuando se celebró la conferencia. La Plataforma de Beijing, de septiembre de 1995, define el acceso a los cargos políticos como un ingrediente

fundamental en la mejora del estatus de las mujeres, y anima a los Estados a tomar las medidas necesarias para alcanzar tal objetivo, incluida la reforma de las leyes electorales (*El País* 2 noviembre 1998:26). Además, el Cuarto Plan de Acción de la Unión Europea Sobre la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1996-2000) fue aprobado en diciembre de 1995, cuando la Presidencia de la UE correspondía a España. Uno de los objetivos principales de este Plan de acción consiste en la igualdad de los hombres y las mujeres en el acceso a los puestos que implican la toma de decisiones en todos los ámbitos.

Durante todo el debate 2 (1992-1997) el Instituto de la Mujer operó con un presupuesto y plantilla altos en términos comparativos (véase el capítulo dos). Hasta 1996, su dirección se encontró próxima al movimiento. Por ejemplo, Cristina Alberdi, Ministra de Asuntos Sociales entre 1993 y 1996, había militado en el movimiento (Jones 1997, 21, 41; Threlfall 1998, 86). Por contraste, tras la victoria electoral del partido conservador en 1996, Concepción Dancausa, nombrada por el PP directora del organismo de igualdad, era una funcionaria de carrera sin vínculos con el movimiento (*Mujeres* 1996, número 22:5).

En cuanto a las variables independientes relativas al entorno político, un partido de izquierdas se mantuvo en el poder hasta 1996, siendo entonces derrotado electoralmente por el PP. Al igual que durante el debate 1, el área de política pública se encontraba moderadamente abierta a la influencia de actores políticos no habituales en ella, tales como el Instituto de la Mujer, puesto que miembros de la dirección del Instituto lo eran también del partido socialista o se encontraban muy próximos a él. Además, Joaquín Almunia, el líder socialista encargado de la preparación del documento político sobre el modelo de partido que sería debatido en 34 Congreso Federal del PSOE (y quien se convertiría en el Secretario General del partido en dicho congreso) era, en general, moderadamente favorable a las reivindicaciones feministas.

DEBATE 3: LA PROPUESTA DE UNA CUOTA OBLIGATORIA DEL 40 POR CIENTO PARA TODOS LOS PARTIDOS (2003), 1997-2003

Líneas principales del debate

Cuando sólo habían transcurrido dos meses desde su elección como Secretaria de Participación de la Mujer de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, Micaela Navarro Garzón anunció en el verano de 1997 su propuesta de reforma de la Ley electoral, a fin de forzar a todos los partidos políticos a incluir cierto porcentaje de mujeres en sus listas electorales (*El País* 8 agosto 1997:15). Las activistas feministas dentro del partido presionaron al liderazgo masculino, pero no obtuvieron el

apoyo suficiente. Tanto el entonces Secretario General, Joaquín Almunia, como el candidato a Presidente del Gobierno en los comicios siguientes, José Borrell, coincidieron en resaltar el riesgo que en aquel momento suponía que se terminase finalmente declarando inconstitucional tal cuota obligatoria (*El País* 27 de diciembre 1998:29). Resultó imposible convencer a la jerarquía socialista para que presentara una proposición de ley en este sentido, pese al apoyo de otros partidos de izquierda tales como IU. Sin embargo, la idea había sido avanzada, y acabó siendo incluida en el programa socialista de las siguientes elecciones generales (De las Heras 1999).

Los mismos temas que se discutieron durante los debates 1 y 2 analizados en este capítulo se trataron en esta tercera deliberación, la cual, a diferencia de las anteriores, también incluyó referencias a la Constitución, puesto que los detractores de las cuotas obligatorias adujeron que eran inconstitucionales. Asimismo se dialogó acerca del derecho de un partido a imponer a otros reglas de selección de candidatos.

Los partidarios de las cuotas obligatorias se situaban a la izquierda del espectro político, y tendían a utilizar frecuentemente nociones de género (C. Alberdi 1998; I. Alberdi 1994; Bustelo 1992; Chicano 1999; Peces-Barba Martínez 1999; Ruiz Miguel 1999; Ruiz-Tagle 1999). Entendían que dicha medida se ajustaba a los principios constitucionales. También argumentaban que en una democracia de calidad la mitad de la población (las mujeres) es representada políticamente por una elevada proporción de mujeres. Algunos documentos a favor de las cuotas obligatorias presentaban la elevada presencia femenina en las instituciones como un fin en sí (por ejemplo, Alberdi 1998; Chicano 1999; Ruiz-Tagle 1999). Las feministas socialistas se presentaban a sí mismas como herederas de las primeras sufragistas: estas precursoras habían luchado por que se reconociera a las mujeres el derecho al voto, mientras que aquéllas defendían en la actualidad el derecho de las mujeres a ser realmente (no teóricamente) elegidas como representantes políticas. Sostenían que es necesario que las mujeres estén incluidas en las listas electorales; si no lo estuvieran, los ciudadanos no podrían elegir las. Por ello, estas activistas mantenían con firmeza que las personas de ambos sexos han de estar presentes en las candidaturas electorales de modo similar.

Las activistas socialistas a favor de las cuotas afirmaban en otras ocasiones que si las mujeres y los hombres estuviesen igualmente representados en la esfera gubernamental, los resultados políticos serían mejores que los actuales. Las políticas públicas satisfacerían en mayor grado las necesidades específicas de las mujeres y de otros grupos desfavorecidos, y el estilo de la toma de decisiones políticas se tornaría más consensual. Este razonamiento refleja la hipótesis subyacente de que las mujeres son diferentes a los hombres en algunos aspectos, por

lo que en el ámbito político no deben ser representadas por ellos. La composición por sexo de la élite gobernante no sería, pues, indiferente en cuanto a los resultados del ejercicio del poder.

La presencia más elevada de mujeres en el foro gubernamental no era el único objetivo de algunas partidarias socialistas de las cuotas obligatorias, sino una de las metas incluidas en una agenda feminista más amplia. El reparto igualitario de responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres y el acceso en igualdad al mercado laboral constituían otros objetivos. Mantenían que la distinción entre lo público y lo privado es ficticia, como proclama uno de los principales eslóganes de la segunda oleada del movimiento feminista: "lo personal es político". Por tanto, las responsabilidades habían de ser compartidas: la toma de decisiones políticas y la participación en el mercado de trabajo no debía constituir el monopolio de los hombres, ni las tareas domésticas y de cuidados el de las mujeres. Estas feministas socialistas también aludían con frecuencia a la necesidad de desarrollar la oferta pública de servicios de cuidados para aquellas personas que necesitaban el cuidado de otras (tales como los niños pequeños, los enfermos, los minusválidos o algunos ancianos), a fin de que ambos sexos pudieran combinar sus obligaciones profesionales y familiares.

Los detractores más activos de las cuotas obligatorias para todos los partidos se encontraban sobre todo en el PP. Ciertas mujeres de la élite del partido conservador reconocían que las mujeres están aún subrepresentadas en el ámbito de la toma de decisiones políticas (declaraciones de Ana Mato, entonces portavoz de Telecomunicaciones en el Congreso de los Diputados y miembro del Comité de Dirección del PP –*El País* 19 febrero 1999:2). Al igual que en el caso de numerosos partidos conservadores de otros países, las mujeres del Partido Popular declaraban en público que consideraban que no se debía intervenir en el proceso de nominación de los candidatos, intentando que más mujeres resultaran elegidas. Argumentaban públicamente que los procesos de selección de los candidatos políticos habían de ser justos y neutros, a fin de que los mejores individuos (incluidas las mujeres) fuesen nominados. Algunas conservadoras españolas aceptaban la implantación de ciertas medidas, tales como los programas para animar a las militantes a que compitieran políticamente, pero se oponían de manera antagónica a la instauración de cuotas. Por ejemplo, Amalia Gómez, Secretaria General de Asuntos Sociales en el primer gobierno popular, rechazaba tales esfuerzos refiriéndose a ellos como "la cuota del *wonderbra*" (*El País* 18 mayo 1997:31). Otras colegas suyas, en intervenciones verbales más comedidas, conceptualizaban las cuotas como una forma de discriminación (declaraciones de Isabel Tocino, Ministra de Medio Ambiente en el primer gabinete conservador–*Mujeres* 1994, número 13:22-23), y afirmaban que no solucionaban la ausencia de mujeres en

los núcleos duros del poder (afirmaciones de Celia Villalobos, entonces alcaldesa de Málaga –*El País* 1 noviembre 1997:1). Algunos dirigentes populares sostenían que su partido proporcionaba a las mujeres oportunidades reales de acceder al poder, por contraste con las cuotas de carácter artificial del partido socialista (declaraciones de Ana Mato –*El País* 19 febrero 1999:22), ya que la proporción de mujeres del PP en puestos de responsabilidad política había ascendido desde las victorias electorales populares en 1996 y 2000 (*ABC* 27 enero 2002:28; *El País* 30 enero 2000:29; Nasarre 2002).

En noviembre de 2001 dos diputadas del PSOE, Micaela Navarro Garzón (Secretaria de Participación de la Mujer de la Comisión Ejecutiva Federal del partido) y María Teresa Fernández de la Vega (portavoz parlamentaria del Grupo Socialista) presentaron una proposición de ley para modificar la Ley electoral y hacer obligatoria a todos los partidos la cuota del 40 por cien. Fue debatida en las Cortes y rechazada el 8 de abril de 2003.⁶⁸

El impacto político del Instituto de la Mujer

El impacto político del Instituto de la Mujer en el debate previo al rechazo parlamentario de la proposición socialista de la cuota obligatoria del 40 por cien para todos los partidos fue *ajeno al movimiento*. El Instituto no adoptó la reivindicación de la rama del movimiento activa en materia de representación política (cuotas obligatorias para todos establecidas en la Ley electoral), pero participó en la discusión incluyendo otras nociones de género.

Durante toda la deliberación, el sector del movimiento feminista interesado en la participación política continuó defendiendo las cuotas y para ello utilizó el concepto de la democracia paritaria. El PP se opuso siempre a cualquier tipo de cuotas, y en respuesta a la expresión de la democracia paritaria acuñó la de "representación equilibrada" (Barrios 1999). En 2003 el Instituto de la Mujer aprobó el Cuarto plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Instituto de la Mujer 2003), por lo que hasta entonces permaneció vigente el Tercer plan para la igualdad (Instituto de la Mujer 1997b), cuya aplicación debía haber concluido en 2000. Según el Tercer plan, el objetivo que debía alcanzarse en materia de género y política consistía en la "participación equilibrada" (Instituto de la Mujer 1997b, 55). También era contemplada esta meta en el Cuarto plan, para ser aplicado entre 2003 y

⁶⁸ El debate parlamentario puede consultarse en la página web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es). Ha sido examinado al elaborar el capítulo, pero los resultados de este análisis no son presentados aquí, debido a los estreñimientos de espacio, y a que los principales argumentos esgrimidos en las Cortes son similares a los expuestos en páginas precedentes.

2006 (Instituto de la Mujer 2003, 23-25). Como en el Tercer plan, en el Cuarto la sección sobre la toma de decisiones proponía medidas tales como la mejora de las estadísticas e investigaciones sobre la materia, pero no objetivos numéricos (esto es, cuotas). De los documentos del organismo de igualdad, la actuación del PP en las contiendas electorales desde finales de los noventa y en sus dos legislaturas de gobierno, y las entrevistas realizadas en el partido (Barrios 1999) y el Instituto (Pérez-Herrera Ortiz de Solórzano 2002), deduzco que la representación o participación equilibrada consistía en la consecución de un resultado, el aumento de la proporción de mujeres populares en los órganos de decisión del Estado y del partido, sin precisar numéricamente el alcance de dicho incremento. Esta meta se obtendría sin ayuda de cuota alguna, si bien se aceptaba el recurso a otros medios, dirigidos a mejorar las condiciones en las que los hombres y las mujeres compiten por los puestos de responsabilidad política.

Factores explicativos

En cuanto a las variables independientes relativas al movimiento feminista, entiendo, al igual que en el debate 2 y por las mismas razones, que la prioridad concedida por el conjunto del movimiento a la cuestión de la representación política fue media, y que se mostró cohesionado en torno a esta materia. Un sector del movimiento se movilizó activamente a favor de las cuotas pero el resto no lo hizo, si bien tampoco se opuso a la reivindicación de la democracia paritaria.

La rama del movimiento interesada en la representación política planteó con insistencia el problema de la baja presencia femenina en las cúpulas de las instituciones políticas y demandó las cuotas, las cuales consideró mecanismos indispensables a corto plazo. Por ejemplo, en octubre de 1997 un grupo feminista, el Colectivo Feminista Lambroa, organizó en Bilbao el Congreso Europeo sobre Gestión Política de las Mujeres con el propósito, entre otros, de confeccionar una lista de mujeres para las elecciones europeas de junio de 1999. Fueron invitadas a relatar sus experiencias en el ámbito del poder político mujeres procedentes de partidos a la izquierda del PSOE y de formaciones políticas autonómicas (*El País* 27 octubre 1997:32). En los noventa se llevaron a cabo diversos estudios sobre el acceso de las mujeres a los puestos de responsabilidad política, por ejemplo, el publicado por la Fundación Dolores Ibárruri (1998) acerca del ámbito municipal. En mayo de 1999 la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres organizó un congreso internacional sobre la democracia paritaria, con la participación de mujeres políticas y académicas procedentes de las instituciones europeas y de distintos países miembros de la Unión Europea (Co-

ordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres 1999).⁶⁹ Las activistas españolas temían encontrarse en la situación que vivieron sus homólogas francesas e italianas, cuando los Tribunales constitucionales de sus respectivos países declararon que las cuotas eran inconstitucionales, y sobre esta cuestión, entre otras, se debatió en el citado congreso.

Como en deliberaciones anteriores, la parte del movimiento interesada en la representación política se mostró cohesionada en torno a su principal reivindicación: las cuotas. Es preciso aclarar que esta cohesión no implicaba unidad de acción. Ya he apuntado arriba que en España las activistas de la democracia paritaria se sitúan a sí mismas claramente en la izquierda del espectro político. Promueven las cuotas en toda la izquierda, pero no lo hacen de forma conjunta sino, a grandes rasgos, siguiendo afiliaciones partidistas. Han efectuado alguna actuación concertada, pero la acción más frecuente de este tipo consiste en que las militantes y líderes de un partido organizan un evento e invitan como ponente, de modo aislado, a alguna de otro partido. Las actividades en pos de cotas más altas de representación política femenina pertenecen entonces a cada grupo político; no son, en ningún sentido, inter-partidistas (Folguera 1999). Es más, si bien en el sector del movimiento activo en materia de representación política las asociaciones de la sociedad civil desempeñan un papel no negligible, se trata de uno secundario. El liderazgo ha correspondido sin duda a las personas pertenecientes a los partidos políticos, en concreto, de manera abrumadora, al partido socialista.

Acerca de los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, baja era la prioridad concedida por el organismo a la representación política. En los planes de igualdad tercero y cuarto la sección sobre género y toma de decisiones es una de las más breves. A finales de los noventa y en el siglo XXI la agencia de igualdad ha operado con un presupuesto y plantilla altos en términos comparativos (véase el capítulo dos), y ha sido dirigida por mujeres que podemos considerar distantes del movimiento feminista, puesto que ninguna tenía vínculos conocidos con el mismo. Ya he mencionado que entre 1996 y 2000 la directora del Instituto nombrada por el PP fue Concepción Dancausa, a quien sustituyó Pilar Dávila del Cerro, otra funcionaria de carrera, si

⁶⁹ El Lobby Europeo de Mujeres fue creado el 22 de septiembre de 1990; incluye asociaciones de mujeres de ámbito europeo y organizaciones y confederaciones de mujeres de los países miembros de la Unión Europea. El propósito de este lobby reside en la promoción de los intereses de las mujeres en las instituciones europeas (Hoskyns 1996, 185-86). La Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (antes denominada Asociación Española de Apoyo al Lobby Europeo) fue fundada en marzo de 1993. Se trata de una confederación de asociaciones financiada principalmente con fondos europeos. Rápidamente comenzó a reivindicar la democracia paritaria: en 1994 presentó una moción en la Asamblea General del Lobby Europeo de Mujeres a favor de la paridad política (*Mujeres* 1994, número 13:23-24).

bien ésta con considerable experiencia en materia de igualdad de género por haber desempeñado el cargo de sub-directora de la agencia de igualdad entre 1996 y 2000. Entre septiembre de 2002 y marzo de 2003 ocupó la dirección Carmen de Miguel y García, una funcionaria experta en comercio, quien fue reemplazada por Miriam Tey de Salvador, una profesional del sector editorial privado.

Respecto a las variables independientes del entorno político, desde 1996 gobernó un partido conservador, el cual disfrutó de mayoría absoluta en ambas cámaras en su segunda legislatura (2000-2004). La propuesta socialista de reforma de la Ley electoral se presentó en las Cortes en noviembre de 2001 y se debatió y rechazó en 2003. Con anterioridad he caracterizado a las Cortes como una arena pública que con frecuencia, si bien no siempre, se encuentra (moderadamente) abierta a la participación indirecta de actores políticos no habituales en ella, tales como una agencia de igualdad.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En materia de representación política, el Instituto de la Mujer adoptó hasta 1996 la principal reivindicación del sector del movimiento feminista activo en la cuestión: el objetivo de una mayor presencia de las mujeres en los puestos de responsabilidad gubernamental. Sobre todo desde los años noventa, con frecuencia se especificó en el movimiento que esta demanda general habría de alcanzarse mediante la estrategia concreta de las cuotas en los partidos. La agencia de igualdad, además, logró insertar con éxito dicha reivindicación en dos de los debates analizados en este capítulo (y en el contenido de las decisiones aprobadas): los que precedieron a la adopción de las cuotas del 25 y del 40 por cien en el PSOE en 1988 y 1997 respectivamente. Por contraste, en la deliberación previa a la derrota en 2003 de la propuesta socialista de la cuota del 40 por cien para todas las formaciones políticas, el organismo de igualdad no hizo suya la demanda del movimiento. El Instituto tomó parte en la deliberación defendiendo otras opciones: la participación equilibrada conseguida mediante estrategias que no implicaran objetivos numéricos, tales como el desarrollo de las investigaciones sobre la cuestión o el perfeccionamiento de las estadísticas.

Del análisis comparado de los tres debates realizado en este capítulo se desprende que una variable independiente clave para explicar el impacto pleno del Instituto de la Mujer en los dos primeros debates, así como el impacto ajeno al movimiento de la agencia de igualdad en el tercero, radica en el color político del partido en el gobierno, esto es, en una característica del entorno político. En las dos primeras deliberaciones se encontraba en el poder el partido socialista, y en la última el partido conservador. En España la representación política no es

una dimensión más donde se manifiestan las diferencias de género, sino que constituye, junto con el aborto, una de las dos materias en las que en los últimos años se han distinguido claramente los discursos políticos sobre género del partido socialista y del popular. En términos generales y con excepciones importantes, el PSOE (junto a toda la izquierda) se ha mostrado en las deliberaciones políticas partidario de las cuotas y de la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo más allá de lo permitido por la Ley del aborto de 1985, mientras que el PP se ha opuesto a ambas propuestas.

Al impacto pleno del Instituto de la Mujer en los dos primeros debates analizados contribuyó sin duda la prioridad media conferida a la representación política por el movimiento feminista en su conjunto, así como su cohesión en esta materia, además de la prioridad media y alta otorgadas por el Instituto al tema que nos ocupa en los debates 1 y 2 respectivamente. Dado que las deliberaciones se produjeron principalmente en el seno de un partido político, el PSOE, resultó crucial para el éxito del organismo de igualdad una característica del movimiento no analizada de modo sistemático en esta investigación, pero en la que sí ha reparado este capítulo: la difusa frontera entre una parte del movimiento, el Instituto de la Mujer y el partido político. La agencia de igualdad intervino (de manera indirecta) en las dos discusiones en el PSOE previas a la adopción de las cuotas del 25 y del 40 por cien en parte porque personas que trabajaban o habían trabajado en el Instituto habían militado o militaban en el movimiento y en el partido.

6. EL ASUNTO CANDENTE: LA REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (2002-2003)

Este capítulo analiza el impacto político del Instituto de la Mujer en el debate previo a una cuestión sumamente controvertida a principios del siglo XXI: la reforma del sistema de protección por desempleo que tuvo lugar en 2002 y 2003. Como explican con detenimiento las páginas que siguen, el organismo de igualdad no adoptó la principal reivindicación del movimiento feminista (el mantenimiento del sistema vigente hasta 2002) ni participó en la deliberación de ninguna otra manera, por lo que ejerció un impacto *nulo* en la mencionada discusión.

Varios factores explican la falta de influencia política de la agencia de equidad en el debate sobre la modificación del sistema de protección por desempleo en el inicio del siglo XXI. Tanto el movimiento feminista como el Instituto de la Mujer concedieron una prioridad baja a la cuestión. En aquellos momentos estaba liderada la agencia de igualdad por personas distantes al movimiento, y un partido conservador gobernaba con mayoría absoluta en ambas cámaras. El área de política pública se encontraba cerrada a la participación de actores políticos no habituales a ella, tales como la agencia de igualdad, debido a que el tema que se debatía era de carácter laboral. Como expliqué en el capítulo dos (sobre la formación ocupacional), en asuntos relativos a la regulación del mercado de trabajo suelen intervenir en la toma de decisiones los decisores gubernamentales en materia laboral y económica, los interlocutores sociales y, si la medida legislativa requiere tramitación en las Cortes, los principales partidos con representación parlamentaria.

La estructura de este capítulo es algo diferente de la del resto, porque en éste sólo analizo una deliberación. En primer lugar, muestro con cierto detenimiento por qué he escogido la discusión acerca de la reforma del sistema de protección por desempleo de 2002-2003 como ejemplo de debate en torno a un asunto candente, y específico cuáles son las fuentes utilizadas en la investigación. A continuación analizo dicha deliberación con detalle.

LA SELECCIÓN DEL DEBATE

Desde los años noventa las encuestas de opinión en España han mostrado que las cuestiones concebidas como apremiantes por la ma-

yoría de la población han sido el desempleo y el terrorismo.⁷⁰ Otras materias también han sido consideradas acuciantes por los españoles, si bien en menor medida que el paro y el terrorismo: las drogas, la delincuencia, la vivienda y la inmigración. Ciertos asuntos han preocupado asimismo a la ciudadanía, aunque sólo durante un breve intervalo de tiempo, tales como la llamada “enfermedad de las vacas locas” a principios del siglo XXI. Por ejemplo, en julio de 2004, el Centro de Investigaciones Sociológicas preguntó a una muestra representativa de la población española adulta acerca de los tres problemas principales que existían en el país (se permitía escoger hasta tres respuestas). El paro, el terrorismo (de ETA), la inseguridad ciudadana, la vivienda y la inmigración fueron elegidos por el 61, el 47, el 20, el 20 y el 17 por cien de la población respectivamente (Centro de Investigaciones Sociológicas 2004).

Puesto que el desempleo ha ocupado el primer lugar entre las preocupaciones de los españoles en los últimos quince años, he escogido el último gran debate en torno a esta cuestión como ejemplo de deliberación de un asunto candente para ser analizado en este capítulo. En primavera de 2002 el gobierno popular anunció su intención de modificar, en términos restrictivos, el sistema de protección por desempleo. Oponiéndose a la iniciativa gubernamental, las principales confederaciones sindicales convocaron una huelga general el 20 de junio de 2002. El Ejecutivo, entonces, convirtió buena parte de su proyecto de reforma en el Real Decreto Ley 5/2002 de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (en lo sucesivo “Real Decreto Ley 5/2002”). Meses después de la huelga el PP renunció a su propósito de cambiar el sistema de mantenimiento de renta a los parados. Dos nuevas disposiciones establecieron un sistema de protección por desempleo muy similar al existente antes del intento de reforma de 2002: la Ley 45/2002 de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (en lo que sigue “Ley 45/2002”), y el Real Decreto Ley 426/2003 de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (a partir de ahora, “Real Decreto Ley 426/2003”).

El intento de reforma en 2002-2003 de la política de mantenimiento de la renta de los desempleados fue una de las decisiones gu-

⁷⁰ A fin de identificar los temas considerados candentes en España desde los noventa, he examinado los barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas. En ellos, este organismo público ha venido inquiriendo regularmente a una muestra representativa de la población adulta acerca de los principales problemas del país.

bernamentales más controvertidas en España en aquellos momentos. Las medidas tomadas podían afectar a amplias capas de la población: a todos aquellos individuos que en algún momento quedaran desempleados. Una proporción considerable de la ciudadanía conocía la deliberación que analiza este capítulo y se había formado una opinión al respecto. El proceso de toma de decisiones políticas generó un intenso grado de conflicto que incluyó la convocatoria de una huelga general secundada por una proporción relevante de trabajadores el 20 de junio de 2002; además, manifestaciones masivas tuvieron lugar en algunos puntos de la geografía española. La discusión fue cubierta por los principales periódicos en sus portadas, y los restantes medios de comunicación la recogieron en sus horas de máxima audiencia. La potencial modificación del dispositivo de protección por desempleo de 2002-2003 ocupó un lugar preeminente en la agenda del gobierno, los interlocutores sociales y los partidos políticos. De haber sido aprobada, la reforma de 2002-2003 hubiera constituido el primer cambio de gran calado en el sistema de mantenimiento de la renta de los parados en una década, ya que hubiera sucedido a dos modificaciones del mismo también restrictivas ocurridas en 1992 y 1993 respectivamente.⁷¹

Las fuentes para la elaboración de este capítulo incluyen legislación, el debate parlamentario previo a la Ley 45/2002, documentos publicados y no publicados del movimiento feminista y del Instituto de la Mujer y encuestas de opinión. He analizado asimismo la cobertura que hizo de la discusión *El País*, el principal diario de información general con implantación estatal. La primera noticia de este periódico aquí examinada fue publicada el 12 de abril de 2002 (el anuncio por parte del gobierno de su intención de reformar el sistema de protección por desempleo), y la última el 12 de abril de 2003 (sobre la aprobación del Real Decreto Ley 426/2003).

EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DE 2002-2003 DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

Líneas principales del debate

En el Estado de bienestar español, la parte más importante del sistema de mantenimiento de ingresos está compuesta por programas contributivos profesionales obligatorios que cubren diversas contingencias, entre ellas, la jubilación, el desempleo, la invalidez, la mater-

⁷¹ Las deliberaciones acerca de los cambios en la protección económica de los desempleados han sido analizadas en la literatura académica, entre otros, por: Guillén y Matsaganis (2000); Gutiérrez y Guillén (2000).

nidad/paternidad y la enfermedad. Los trabajadores están obligatoriamente incluidos en estos programas (los autónomos también, excepto en el caso del desempleo). Las personas que no realizan un trabajo remunerado no tienen acceso directo a este sistema, el cual está financiado, sobre todo aunque no exclusivamente, por las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios. Por lo que se refiere a la protección de los parados, existen dos tipos principales de beneficios monetarios: los contributivos y los no-contributivos.⁷²

El 11 de abril de 2002 el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del gabinete popular, Juan Carlos Aparicio Pérez, anunció que el gobierno preparaba una modificación del sistema de protección por desempleo (*El País* 12 abril 2002:68). Los detalles del proyecto de reforma se conocieron en los siguientes días. Se cambiaría el sistema entonces vigente en cuatro sentidos. Permítaseme presentarlos con cierto detalle, a fin de facilitar la comprensión del intenso debate que generaron, el cual describo más adelante. Primero, se harían más restrictivas las condiciones en que los parados podrían rechazar ofertas de empleo. Hasta entonces, eran los propios desempleados quienes decidían qué ofertas de empleo eran adecuadas para ellos. La reforma transferiría esta decisión a los servicios de empleo en el caso de los parados que llevaran más de un año cobrando prestaciones. Se establecería una nueva definición de la colocación adecuada. Antes de la reforma correspondía a la profesión o trabajo habitualmente desempeñado por el parado. Después de la aprobación de la reforma, sería cualquier profesión o trabajo que: pudiera ser efectuado por el desempleado dados su nivel formativo y condición física; fuera remunerado con una retribución superior al Salario Mínimo Interprofesional; se realizara a una distancia del domicilio del parado inferior a 50 kilómetros (siempre que el desempleado no hubiera de emplear en total más de tres horas al día en ir y volver al puesto de trabajo, y no hubiera de gastar en este transporte más del 20 por cien del salario mensual neto); y estuviera regulado por cualquier tipo de contrato (tanto temporal como indefinido, y tanto a tiempo parcial como total). Si el parado rechazaba una oferta de colocación adecuada, sería penalizado con una reducción de tres meses en el período de percepción de la prestación. Si rechazaba una segunda oferta adecuada, esta reducción sería de seis meses. Si rechazaba una tercera, no cobraría más prestaciones por desempleo.

Segundo, el subsidio para trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social (una prestación no contributiva, cuyos beneficiarios habían de pasar un test de insuficiencia de ingresos) dejaría de existir

⁷² Una descripción del sistema de mantenimiento de rentas, en general, y del referido a los desempleados, en particular, puede consultarse en: Guillén (1996).

a medio plazo.⁷³ Continuaría operativo para quienes ya lo cobraban, pero no se permitiría la inclusión en el programa de nuevos parados. Se habilitaría una nueva prestación para los desempleados agrarios de toda España que hubieran cotizado a la Seguridad Social al menos doce meses. Estas cotizaciones podrían corresponder tanto a trabajo agrícola como no agrícola. La proporción entre el período de cobro del nuevo subsidio y el período contribuido sería 1/4.

Tercero, el proyecto proponía una marcada reducción del llamado salario de tramitación, esto es, el recibido por un desempleado si denunciaba a su empleador a causa de un presumible despido improcedente. Antes de la reforma, hasta la sentencia de los tribunales (si era favorable al trabajador), el empresario debía abonar el 60 por cien del salario, mientras que el Estado pagaba el salario durante el resto del tiempo. La reforma suprimiría estos pagos del empresario y del Estado, salvo en la minoría de casos en que los tribunales decidieran que el despido era nulo (no improcedente); en esta última situación, el trabajador habría de ser readmitido en su puesto de trabajo.

Por último, el gobierno haría más restrictivas las circunstancias en las que algunos trabajadores fijos podrían cobrar prestaciones por desempleo. Antes de la reforma los trabajadores fijos discontinuos (aquellos que trabajaban para la misma empresa durante períodos interrumpidos de tiempo) cobraban prestaciones por desempleo cuando no trabajaban. Éste era el caso, por ejemplo, de una camarera que trabajara con jornada completa en la cafetería de un centro educativo durante el período escolar, y no trabajara (pero cobraría el desempleo) durante el período de vacaciones escolares. La reforma de 2002 conceptualizaría a estos trabajadores como trabajadores a tiempo parcial y, por tanto, no les permitiría cobrar el paro.

Los debates sobre la protección por desempleo en España en las últimas décadas tratan de responder a cuestiones bastante generales como las que siguen. ¿Por qué están paradas algunas personas? ¿Quién debe mantener su nivel de ingresos (el Estado, el mercado o los propios desempleados y/o sus familias)? Las deliberaciones también incluyen numerosas discusiones técnicas muy detalladas acerca de aspectos muy concretos del sistema de protección. Puesto que estas discusiones tan específicas están inextricablemente unidas a las preguntas más generales, reviso ambas en este capítulo. Presento primero los argumentos

⁷³ En el sistema español de mantenimiento de rentas, diferentes programas existen para distintos tipos de trabajadores. El régimen general cubre a los asalariados, mientras que cinco regímenes especiales incluyen a los empleados de hogar, los trabajadores agrarios, los de la minería del carbón, los del mar y los autónomos. Los funcionarios públicos están asegurados por un programa separado. Todos estos regímenes y programas difieren en cuanto a las condiciones de acceso, las cotizaciones que hay que abonar y las prestaciones que se reciben (Guillén 1996).

Andalucía y Extremadura son dos de las Comunidades Autónomas con menor renta del país. El desempleo temporal de los trabajadores agrarios es más elevado que en otras zonas.

del iniciador de la reforma, el PP, y después sintetizó los de quienes se opusieron a la misma (las principales confederaciones sindicales y los partidos de izquierda).

El gobierno conservador afirmó que durante el período de percepción de las prestaciones por desempleo, el sistema vigente en 2002 proporcionaba a los parados incentivos poderosos para no buscar trabajo e incluso para rechazar ofertas laborales, además de alimentar una cultura de dependencia de los beneficios estatales. Dichos incentivos perversos habían de ser eliminados, a fin de incitar a los desempleados a que buscaran trabajo activamente, y a aceptarlo una vez encontrado. Existía un marcado desencuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra. La tasa española de desempleo era muy elevada en términos comparativos, a la vez que una proporción relevante de parados rechazaban empleos en parte porque cobraban el paro, mientras los empresarios habían de contratar a mano de obra inmigrante.⁷⁴ Un sistema eficiente de protección por desempleo es aquel que mantiene el nivel de renta sólo de quienes verdaderamente buscan un empleo pero no consiguen encontrarlo. Un sistema bien diseñado fomenta una cultura donde se valora la independencia ganada al participar en el mercado de trabajo. Por otra parte, el sistema de entonces favorecía la economía sumergida. Con el fin de continuar recibiendo las prestaciones por desempleo, algunos parados defraudaban al Estado, al rechazar empleos en el sector formal de la economía, mientras que trabajaban en el sector informal.

Respecto al subsidio agrario para trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social, el gobierno pensaba que se cometían fraudes en este programa. Por otra parte, la mera existencia de estas prestaciones había tenido el efecto no deseado de fijar artificialmente a una proporción significativa de la población rural en el campo y en el trabajo no cualificado. Si las fuerzas de mercado no hubieran sido distorsionadas por esta política social, parte de la población rural hubiera emigrado a las ciudades años atrás, o hubiera adquirido las habilidades necesarias para desempeñar trabajos cualificados en el sector agrario, en los que la demanda de mano de obra excedía la oferta.

Ya he mencionado que los actores sociales y políticos que se opusieron a la reforma gubernamental fueron las principales centrales sindicales y los partidos de izquierda. Argumentaron que la mayor parte de los desempleados en España reciben prestaciones contributivas, esto es, que han cotizado y, por tanto, sustentado, junto con sus empresarios, la financiación del sistema, ganando así su derecho a cobrar el

paro. Además, en torno al 40 por cien de los desempleados no recibe ningún tipo de beneficio monetario estatal. Por ello, una de las carencias del sistema español de protección al desempleo reside en la alta proporción de parados involuntarios a quienes no protege. De otro lado, uno de los principales problemas del mercado de trabajo en España es la escasez de puestos de trabajo. La mayor parte de los desempleados no trabaja porque no puede encontrar empleo, y no porque de manera sistemática rechace ofertas de colocaciones adecuadas mientras cobra prestaciones por desempleo, como proponía el gobierno. Por otra parte, es absurdo y económicamente ineficiente obligar a las personas a aceptar cualquier trabajo. Un sistema de protección por desempleo eficiente y justo es aquel que proporciona a los parados el tiempo, la información, la orientación y la renta suficientes para que encuentren el mejor empleo posible, dadas sus características personales y su experiencia laboral.

Se le recordó asimismo al partido conservador que el INEM fue creado en 1978 con tres funciones principales: gestionar las prestaciones por desempleo, encontrar trabajo a los parados y administrar la formación para el empleo. El INEM había venido desempeñando sobre todo el primer cometido, que resultó ser una tarea de dimensiones gigantescas, dadas las elevadas tasas de desempleo en España; había realizado escasamente los otros dos por varias razones, entre ellas, sus escasos recursos materiales y humanos. Por ejemplo, se calculó que el INEM sólo tramitaba alrededor del 15 por cien de las ofertas de empleo. No tenía, pues, sentido obligar al INEM a desempeñar una función adicional: la de decidir qué ofertas de empleo eran adecuadas para cada parado, y penalizarle si las rechazaba. Lo que debería hacer el gobierno era dotar al INEM de más medios materiales y humanos, a fin de que pudiera ayudar a los parados a encontrar trabajo.

Acerca del subsidio agrario para trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social, los detractores de la reforma sostuvieron que ellos mismos habían ayudado a identificar y denunciar los casos de fraude, pero que éste no era sistemático sino esporádico. Este programa para Andalucía y Extremadura había contribuido a convertir la vida en el campo en una opción atractiva para los jóvenes y a incentivarles a permanecer en sus lugares de origen, en vez de emigrar en masa a las ciudades donde no había trabajo para ellos.

Los sindicatos y partidos de izquierda criticaron de forma vehemente el plan gubernamental de disminuir de forma dramática el número de circunstancias en las que los trabajadores, cuando denunciaban a sus empresarios por despido improcedente, recibían prestaciones hasta que los tribunales dictaran sentencia. Estos detractores interpretaron esta propuesta como un intento de erosionar las dife-

⁷⁴ La tasa española de desempleo en 2002 (11,1 por cien) era la más alta de la Unión Europea (UE), situándose más de tres puntos por encima de la media de los quince países que entonces comprendían la UE (7,6 por cien) (Franco y Jouhette 2003, 4-5).

rencias entre los despidos improcedentes y los nulos, hacer que los despidos fueran más baratos para los empresarios, incrementar las ocasiones en que las empresas podían despedir libremente a los empleados, e incentivar a los trabajadores a que negociaran con sus empresarios despidos más baratos en vez de denunciarles por despido improcedente.

Por último, la izquierda y las principales centrales sindicales criticaron al gobierno por tratar de reformar el sistema de protección por desempleo en un momento en que las cotizaciones al INEM se hallaban en una situación de superávit (no de déficit). Reprendieron también severamente al Ejecutivo por intentar efectuar esta reforma de modo unilateral, en vez de tratar de negociarla con los interlocutores sociales.

El debate sobre la reforma de la protección por desempleo de 2002-2003 contuvo muy pocas nociones de género. Los participantes en esta deliberación se refirieron explícitamente a los hombres y a las mujeres en muy raras ocasiones. Este marco neutro desde el punto de vista del género resulta sorprendente, dado que a las mujeres les afecta el desempleo mucho más que a los hombres; en España la tasa de desempleo femenina ha doblado tradicionalmente a la masculina, ascendiendo en 2002 al 16 y 8 por cien respectivamente (Franco y Jouhette 2003, 6).

A fin de ilustrar este marco tan neutro de debate, muestro a continuación las muy escasas nociones de género publicadas por *El País* mientras cubría esta deliberación. En general este periódico goza de una reputación de sensibilidad hacia las desigualdades entre las mujeres y los hombres, ya que de vez en cuando incluye artículos sobre el tema, o con frecuencia escritos sobre otros asuntos pero elaborados desde una aproximación no sexista. Sin embargo, un tono neutral caracterizó el seguimiento que *El País* hizo de esta discusión candente. Este tono neutro en un periódico caracterizado por la mencionada sensibilidad indica probablemente que los términos del debate fueron, en efecto, sumamente neutros.

El primer grupo de nociones de género incluidas en *El País* consistieron en menciones a medidas dirigidas principal o específicamente a las mujeres. Una de las versiones de la reforma gubernamental incluía el establecimiento de un programa no contributivo, la llamada Renta Activa de Inserción, cuyos beneficiarios potenciales serían personas con especiales dificultades para participar en el mercado de trabajo, entre ellas, algunas mujeres. *El País* hizo referencia a esta renta mientras explicaba a los lectores el contenido de la reforma gubernamental (25 mayo 2002:44). La siguiente versión de la propuesta gubernamental comprendía otra medida que favorecería asimismo a algunas mujeres: la exención por un año de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en el caso de la contratación de trabajadoras en los dos años si-

guientes al nacimiento de sus hijos. *El País* documentó una mención a este programa realizada por el Presidente del Gobierno, José María Aznar (26 mayo 2002:23). El periódico también informó de que, como reacción al proyecto gubernamental, el PSOE preparaba una propuesta alternativa que incluía provisiones especiales para trabajadoras víctimas de violencia doméstica, o para mujeres que habían encontrado trabajo en sectores tradicionalmente masculinos (8 septiembre 2002:16).

El segundo grupo de nociones de género recogidas en *El País* consistían en muy genéricas menciones a las mujeres como personas particularmente beneficiadas por la reforma gubernamental, realizadas por los decisores políticos conservadores (14 junio 2002:15). El periódico asimismo explicó que los sindicatos habían negado que las mujeres se beneficiaran especialmente de la reforma del sistema de protección por desempleo (25 julio 2002:21). También mencionó el medio de comunicación que las centrales sindicales habían pedido que la reforma del subsidio agrario para trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social tuviera en cuenta la peculiar situación de las mujeres, los jóvenes y los desempleados de mayor edad (4 enero 2003:44; 6 enero 2003:1; 19 enero 2003:57). Ninguna de estas declaraciones de los decisores políticos conservadores o de los sindicatos especificaba en qué sentido las mujeres se beneficiarían (o no) de la reforma, o eran diferentes de los hombres en materia de desempleo.

El último grupo de nociones de género plasmadas en *El País* incluían afirmaciones muy críticas sobre las mujeres. El periódico mencionó que el Secretario General de Empleo, Juan Chozas, ejemplificó el fraude en el subsidio agrario para trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social declarando que "está probado que desde 1996 el 75 por cien de las nuevas altas son mujeres, y en su mayoría de edad madura, de más de 40 años. No parece que sea eso un reflejo de la realidad del campo." El Secretario General del Sindicato de Obreros del Campo, Diego Cañamero, replicó: "Claro que hay mujeres que no han visto el campo ni en la tele y que cobran el subsidio. Nosotros les llamamos *las de las uñas largas*. Pero también se ha magnificado mucho. La inmensa mayoría de la gente se pelea por trabajar" (5 mayo 2002:57). Mientras explicaba los principales aspectos restrictivos de la propuesta gubernamental a sus lectores, el propio periódico se refería al fraude perpetrado por estas mujeres como uno de los problemas que el gobierno trataba de resolver (3 junio 2002:18).

En suma, la cobertura del debate sobre la reforma del sistema de protección por desempleo de 2002-2003 realizada por *El País* apenas incluía nociones de género, puesto que toda la deliberación se desarrolló en términos sumamente neutros. Las poquísimas referencias a las

mujeres en esta discusión política recogidas en dicho periódico fueron menciones a los programas dirigidos sobre todo o exclusivamente a ellas, muy vagas referencias a las mujeres como personas especialmente beneficiadas por la iniciativa gubernamental, o imágenes de las mujeres como individuos que cometían fraudes en los programas de mantenimiento de renta para los parados.

Las principales centrales sindicales pidieron al gobierno que retirara el proyecto en su totalidad, bajo la amenaza de convocar una huelga general. Una espiral de conflicto entre el PP y los sindicatos se desarrolló a continuación, recibiendo las centrales el apoyo de los partidos de izquierda. Como reacción a la convocatoria de huelga general, el gobierno convirtió el proyecto de reforma en el Real Decreto Ley 5/2002, modificando muy poco su propuesta original. A modo de ejemplo de las modificaciones introducidas en este Real Decreto, cabe mencionar que si en un inicio los desempleados debían aceptar colocaciones adecuadas a una distancia igual o inferior a 50 kilómetros de su domicilio, esta distancia máxima se rebajó a 30 kilómetros.

En términos generales, las principales organizaciones empresariales, la CEOE y la CEPYME, apoyaron el proyecto de reforma gubernamental. Pidieron al Ejecutivo que redujera las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, y que diferenciara las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas (*El País* 18 abril 2002:49; 14 mayo 2002:50). En su opinión, las prestaciones contributivas por desempleo debían ser financiadas con las cotizaciones de los empresarios y los trabajadores a la Seguridad Social, y las no contributivas mediante impuestos. En el sistema entonces vigente ambos tipos de prestaciones eran financiadas por las cotizaciones. El gobierno no satisfizo ninguna de las dos reivindicaciones empresariales.

Acerca de la huelga de 20 de junio de 2002, los sindicatos y el gobierno proporcionaron datos sumamente diferentes de la proporción de trabajadores que la secundaron: 84 y 17 por cien respectivamente. El número de personas en huelga resultó más elevado en la industria, los transportes y la construcción que en el resto de los sectores de la economía. El apoyo al paro laboral fue variado geográficamente, teniendo lugar el máximo seguimiento a la misma en Andalucía. Manifestaciones masivas en contra de la reforma se sucedieron en las principales ciudades. También en este caso, las centrales y el gobierno suministraron datos muy diversos acerca del número de manifestantes (*El País* 21 junio 2002:1, 18).

En otoño de 2002 comenzaron los trabajos parlamentarios para convertir el Real Decreto Ley 5/2002 en Ley. Aunque el PP disfrutaba de mayoría absoluta en ambas cámaras, renunció a llevar a cabo la reforma. Como ya he mencionado, la Ley 45/2002 y el Real Decreto Ley

426/2003 establecieron un sistema de mantenimiento de rentas para los desempleados muy similar al existente antes de 2002.⁷⁵

El impacto político del Instituto de la Mujer

Catalogo el impacto político del Instituto de la Mujer en el debate previo a la reforma de las prestaciones por desempleo de 2002-2003 como *nulo*. El organismo de igualdad no hizo suya la principal reivindicación del movimiento, la retirada del proyecto de reforma gubernamental, ni tomó parte en la deliberación de ninguna otra forma.

Las secciones encargadas de la igualdad de género en los sindicatos posiblemente constituyeron la parte más visible del sector del movimiento opuesto a la modificación del sistema de protección por desempleo. En un capítulo precedente he explicado por qué considero parte del movimiento a las activistas feministas de estos departamentos sindicales. En términos generales, el movimiento unió sus fuerzas con las centrales sindicales y las fuerzas políticas de izquierda en su petición de que el gobierno retirara en su totalidad el proyecto de reforma, en vez de intentar avanzar sus propias demandas. Por ejemplo, el 17 de junio de 2002 UGT y CC.OO. convocaron un acto en Madrid en el que miembros del Departamento Confederal de la Mujer de UGT y de la Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO., junto con otros representantes sindicales, trataron de convencer al público asistente de que las mujeres tenían razones para participar en la huelga general.⁷⁶ El 4 de junio de 2002 el Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores (2002) hizo público un documento titulado "El impacto sobre el empleo de las mujeres de las medidas incluidas en el Real Decreto-Ley 5/2002". Según el principal argumento de este escrito, a las mujeres castigaría especialmente la reforma gubernamental porque, junto con los jóvenes, los inmigrantes, las personas con discapacidad y otros tipos de trabajadores, tenían una posición débil en el mercado de trabajo. Este documento rechazaba la propuesta gubernamental, pero no defendía explícitamente ninguna reivindicación relativa a las mujeres, sino que pedía que el gobierno no llevara a cabo la reforma. Escritos de contenido similar fueron elaborados por la Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. (véase, por ejemplo, Moreno 2002). De otro lado, al menos una sindicalista de alto rango con perfil

⁷⁵ El debate en las Cortes que precedió a la aprobación de la Ley 45/2002 se encuentra disponible en las páginas web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) y del Senado (www.senado.es). Esta discusión parlamentaria ha sido analizada en la preparación de este capítulo, pero no es descrita aquí debido a que contiene argumentos muy similares a la deliberación anterior al otoño de 2002 presentada arriba, y dadas las limitaciones de espacio.

⁷⁶ El anuncio del acto estaba disponible el 30 de agosto del 2002 en www.ugt.es/Mujer.

feminista participó en las frecuentes reuniones entre los representantes de los sindicatos y del gobierno: Dolores Licerias, la Secretaria General de Empleo de CC.OO. Sin embargo, *El País* en ningún momento informó que estuviera intentando avanzar reivindicaciones específicas de género.

El Instituto de la Mujer no mostró en público ninguna postura acerca del intento de reforma del sistema de protección por desempleo en 2002-2003. Su página web y la dirección del organismo nada declararon acerca del asunto durante toda la deliberación. Los planes tercero y cuarto de igualdad nada dicen sobre el sistema de protección por desempleo (Instituto de la Mujer 1997b; 2003). La cobertura del debate por parte de *El País* no contiene ninguna referencia al Instituto. Por tanto, concluyo que no participó en la discusión que analiza este capítulo.

Factores explicativos

Acerca de las variables independientes relativas al movimiento feminista, éste otorgó una prioridad baja a la cuestión de la reforma del sistema de protección por desempleo. Esta afirmación merece una explicación, puesto que desde los orígenes de la segunda oleada de movilización feminista en los años setenta, y dada la reducida participación de las mujeres españolas en el mercado de trabajo en términos comparativos, las activistas habían reivindicado con intensidad el acceso de las mujeres al empleo remunerado como medio para ganar autonomía económica. Se consideraba en el movimiento unánimemente que el trabajo era un ingrediente esencial para la liberación femenina, y las militantes y líderes insistían en que las mujeres debían ser tratadas en pie de igualdad con los hombres en el mercado laboral.

No obstante lo anterior, si en vez de escrutar los principios y declaraciones generales del movimiento, analizamos los episodios de movilización feminista (o su ausencia) en los momentos concretos en que se estaban elaborando las principales reformas en materia de empleo y desempleo en la última década, comprobamos que el movimiento en ningún sentido constituyó un actor político principal; ello ha sido corroborado por la investigación empírica en áreas afines de política pública, tales como la formación ocupacional, según mostré en el capítulo dos. En dichos momentos el movimiento ha tendido a no avanzar reivindicaciones de género concretas. En el caso del intento de modificación del sistema de protección por desempleo de 2002-2003, no planteó demandas específicas para las mujeres, sino que sumó su voz a la de los sindicatos y partidos de izquierda, exigiendo la retirada del proyecto gubernamental. Cabe recordar, una vez más, que desde la transición una proporción importante de líderes y militantes del feminismo

también formaban parte de los sindicatos y los partidos de izquierda. En su oposición al intento en 2002-2003 de modificación de la protección económica a los parados, el movimiento en su conjunto se mostró cohesionado. No he encontrado ninguna evidencia de que en su interior se alzaran voces a favor de la reforma del gobierno.

En cuanto a los factores explicativos referentes al Instituto de la Mujer, baja (nula, en puridad) era la prioridad concedida por éste a la modificación del sistema de mantenimiento de la renta por desempleo en 2002-2003; como he indicado, permaneció en silencio acerca de la cuestión durante toda la deliberación, pese a la preocupación por el elevado nivel de desempleo femenino mostrada por el Instituto ininterrumpidamente desde su fundación en 1983, y a su también constante reivindicación del derecho de las mujeres al trabajo. Operaba a principios del siglo XXI con un presupuesto y plantilla altos en términos comparativos (véase el capítulo dos), y estaba liderado por una dirección distante respecto al movimiento. Tres mujeres sin vínculos previos con éste encabezaron el organismo mientras se desarrolló la discusión que analiza este capítulo: Pilar Dávila del Cerro, Carmen de Miguel y García, y Miriam Tey de Salvador.

Respecto a las variables independientes del entorno político, un partido conservador ocupaba la mayoría absoluta de escaños en ambas cámaras en 2002-2003. El área de política pública en materia de desempleo se encontraba cerrada a la influencia de actores no habituales a ella. Como expliqué en el capítulo dos sobre formación ocupacional, en líneas generales y con alguna excepción, en materia de empleo (y de desempleo), desde la transición las principales decisiones políticas han sido tomadas por el gobierno y los interlocutores sociales. Si las medidas requerían tramitación parlamentaria, los partidos políticos con representación en las Cortes podían participar en el debate político, si bien su ascendiente en el mismo era menor que la de los actores mencionados, ya que frecuentemente las Leyes reflejaban acuerdos bipartitos o tripartitos previos alcanzados entre las centrales sindicales, las confederaciones sindicales y el gobierno. La participación de la sociedad en el proceso político en materias laborales se ha equiparado siempre a la de los representantes de los sindicatos y los empresarios, no quedando apenas margen para la intervención de otros actores sociales y políticos.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Este capítulo ha mostrado que el Instituto de la Mujer tuvo un impacto político nulo en el debate más importante sobre la protección por desempleo desde 1994, desarrollado entre 2002 y 2003. El organismo de igualdad no adoptó la principal reivindicación del movimiento

(la retirada del proyecto gubernamental) y se mantuvo en silencio durante toda la deliberación. Ello sucedió pese al interés que históricamente habían mostrado la agencia de igualdad y el movimiento por las cuestiones laborales, y su preocupación por los elevados niveles de desempleo que ha padecido el sector femenino de la población en España en las últimas décadas.

Son varios los factores que explican la ausencia de impacto del Instituto de la Mujer en una de las discusiones políticas más encendidas del siglo XXI, entre ellos, la prioridad baja conferida a la cuestión por el movimiento feminista y el organismo de igualdad, así como la lejanía de la dirección del Instituto al movimiento, pero, sobre todo, los relativos al entorno político. Un partido conservador, con mayoría absoluta en ambas cámaras, gobernaba en 2002 y 2003. El área de política pública se hallaba cerrada a la intervención de actores no habituales en ella. La cuestión de la reforma económica a los parados se discutió, con suma intensidad y buenas dosis de conflicto y, como es habitual desde la transición en materia de empleo y desempleo, entre actores que ocuparon todo el espacio público: el gobierno y los interlocutores sociales y, en menor medida, los partidos con representación parlamentaria.

7. CONCLUSIONES

En este último capítulo recuerdo la pregunta central de la investigación, las hipótesis explicativas y los casos empíricos. En segundo lugar, muestro los hallazgos empíricos relativos a la variable dependiente. En tercer lugar, pondero el valor explicativo de las variables independientes manejadas. Al examinar tanto la variable dependiente como las independientes, identifiqué las aportaciones que este estudio realiza a las literaturas barajadas, las cuales fueron presentadas sintéticamente en el capítulo introductorio. En cuarto lugar, sugiero algunas investigaciones futuras que continuarían la presente. Por último, presento algunas implicaciones de este trabajo para la práctica política.

RECORDATORIO: EL OBJETO DE ESTUDIO, LAS HIPÓTESIS EXPLICATIVAS Y LOS CASOS EMPÍRICOS

Según expuse en el capítulo introductorio, la pregunta central que vertebra este estudio es la siguiente: ¿cuál es el impacto político de los organismos de igualdad? Por impacto político entiendo la capacidad de dichas instituciones para insertar las reivindicaciones del movimiento feminista en los debates que preceden a las principales decisiones políticas (y en el contenido de dichas decisiones).

También expliqué allí que cuatro son los impactos políticos posibles de las agencias de igualdad (sintetizados en la Tabla 1 de esta monografía). Consiguen un impacto *pleno* cuando adoptan las demandas del movimiento y las introducen con éxito en las deliberaciones políticas y en el contenido de las medidas finalmente tomadas. Califico de *simbólico* el impacto de los organismos cuando hacen suyas las peticiones del movimiento, pero no las incluyen ni en los debates políticos ni en las políticas públicas. Ejercen las instituciones de igualdad un impacto *ajeno al movimiento* si no defienden las aspiraciones de éste, pero incorporan otras en las deliberaciones políticas y en el contenido de las medidas aprobadas. Por último, es *nulo* el impacto de los organismos si no apoyan lo exigido por el movimiento, ni insertan demanda alguna en el proceso político (en las discusiones y en las propias políticas públicas).

Con el fin de explicar el tipo de impacto político de las agencias de equidad (pleno, simbólico, ajeno al movimiento o nulo), en esta investigación he barajado tres hipótesis explicativas (presentadas sucintamente en la Tabla 2 de este libro). Primero, las características del

movimiento feminista, en concreto, la prioridad que confiere a un asunto y su grado de cohesión en torno a las reivindicaciones planteadas en la materia, influyen en la capacidad política de los organismos. A igualdad de otras condiciones, su ascendiente en el proceso político será mayor cuanto más elevados sean la prioridad y el grado de cohesión mencionados. Segundo, también resultan decisivos ciertos rasgos de las propias agencias de equidad: la prioridad que otorgan al tema en cuestión, su presupuesto y plantilla, y la proximidad o distancia de la dirección al movimiento feminista. Que los organismos concedan una prioridad alta al asunto, funcionen con un presupuesto y plantilla elevados, y estén dirigidos por personas próximas al movimiento, favorecerá que consigan un impacto pleno en un determinado tema. En tercer lugar, dos dimensiones del entorno político ayudan a explicar el tipo de influencia de las agencias de igualdad: el color político del partido en el gobierno, y la estructura del área de política pública (el grado en que se permite la participación de actores políticos y sociales no habituales en ella). Constituyen circunstancias propicias para que los organismos de equidad consigan un impacto pleno la existencia de un partido de izquierdas en el poder, así como la de un área de política pública donde pueden contribuir a la toma de decisiones políticas ciertos actores políticos y sociales distintos a los normalmente presentes en ella.

He ponderado el valor de las tres hipótesis mencionadas a la hora de explicar el ascendiente político de las instituciones de igualdad con un análisis detallado del Instituto de la Mujer. El IM es la principal agencia de esta clase en el Estado central en España. Fue creado en 1983, y ha venido funcionando ininterrumpidamente desde entonces. He examinado la intervención (o ausencia de participación) del Instituto en los debates que precedieron a la mayoría de las decisiones más importantes sobre formación ocupacional, aborto, prostitución y representación política desde 1983, así como en el contenido de las medidas finalmente adoptadas. Estos asuntos están relacionados con los más generales de la formación y el empleo, la reproducción, la sexualidad y la toma de decisiones políticas. Se trata de cuatro de los principales ámbitos en los que se manifiestan las desigualdades entre los hombres y las mujeres, según la literatura de género en ciencias sociales; son, asimismo, arenas clásicas de la movilización feminista. También me interesaba analizar la actuación del organismo de igualdad respecto a las decisiones políticas más controvertidas del país, y que no son normalmente conceptualizadas por la clase política, los actores sociales y la población como asuntos tradicionalmente femeninos. En este sentido, he estudiado el asunto candente del intento de reforma del sistema de protección por desempleo llevado a cabo en 2002 y 2003.

LAS VARIEDADES DEL IMPACTO POLÍTICO DEL INSTITUTO DE LA MUJER

La Tabla 9 sintetiza el tipo de impacto político del Instituto de la Mujer en todos los debates analizados en este libro.

Tabla 9. Impacto político del Instituto de la Mujer en formación ocupacional, aborto, prostitución, representación política y asunto candente (de la protección por desempleo), 1983-2003

TIPOS DE IMPACTO POLÍTICO DEL INSTITUTO DE LA MUJER	DEBATES
Pleno	A2, P3, RP1, RP2
Simbólico	FO3, A1, P1, P2
Ajeno al movimiento	RP3
Nulo	FO1, FO2, AC

A1: Aborto, debate 1: Despenalización parcial del aborto (1985), 1983-1985
 A2: Aborto, debate 2: Reglamento de la Ley Orgánica 9/1985 (1986), 1985-1986
 AC: Asunto Candente (de la reforma de la protección por desempleo) (2002-2003)
 FO1: Formación ocupacional, debate 1: Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1985), 1983-1985
 FO2: Formación ocupacional, debate 2: Creación del Consejo General de la Formación Profesional (1986), 1985-1986
 FO3: Formación ocupacional, debate 3: Pactos de 1992 y 1996 y reforma del Consejo General de la Formación Profesional (1997), 1986-1997
 P1: Prostitución, debate 1: Código Penal (1995), 1994-1995
 P2: Prostitución, debate 2: Reforma del Código Penal (1999), 1997-1999
 P3: Prostitución, debate 3: Ley de extranjería (enero 2000), 1998-2000
 RP1: Representación política, debate 1: Cuota del 25% en el PSOE (1988), 1983-1988
 RP2: Representación política, debate 2: Cuota del 40% en el PSOE (1997), 1992-1997
 RP3: Representación política, debate 3: Propuesta de cuota obligatoria del 40% para todos los partidos (2003), 1997-2003

Como muestra la Tabla 9, en cuatro casos el Instituto de la Mujer logró un impacto *pleno*, puesto que adoptó las demandas del movimiento feminista, y las introdujo en los debates políticos y en el conte-

nido de las medidas finalmente aprobadas: la deliberación que precedió al Reglamento de 1986 de la Ley Orgánica 9/1985 de despenalización parcial del aborto en los supuestos ético, terapéutico y eugenésico (A2); la discusión previa a la Ley de extranjería de enero 2000, que concedió a las personas traficadas para su prostitución permisos de residencia y trabajo, si denunciaban a sus traficantes o colaboraban con las autoridades públicas en la persecución de quienes les habían traficado, proporcionando información relevante o testificando contra ellos (P3); y los debates que culminaron en 1988 y 1997 en la adopción por el PSOE de una cuota femenina del 25 y 40 por cien respectivamente para los puestos de responsabilidad en el Estado y el partido (RP1, RP2). Estas cuatro deliberaciones con impacto pleno constituyen un tercio de las doce discusiones analizadas. Si bien los asuntos de los que trataban estos debates eran variados (el aborto, la prostitución y la representación política), el Instituto no logró ejercer una influencia plena en las deliberaciones sobre las materias laborales: la formación ocupacional y la reforma del sistema de protección por desempleo. Las cuatro discusiones en las que la agencia de equidad alcanzó un ascendiente pleno se sucedieron tanto en los años ochenta (A2, RP1) como en los noventa (P3, RP2).

El hallazgo empírico del impacto político pleno del Instituto de la Mujer entre 1983 y 2003 en una minoría significativa de los casos examinados (en un tercio de ellos) supone una contribución al debate abierto en círculos académicos y en el movimiento feminista acerca de la efectividad de los organismos de igualdad. Como mencioné en el capítulo introductorio, antes de la fundación de estas instituciones un sector del estamento académico y del movimiento consideraba que dichos organismos simplemente cooptarían los objetivos y a las militantes y líderes del activismo feminista, sin hacer nada significativo por mejorar la suerte de las mujeres en su conjunto. Por contraste, otra parte consideró que bajo ciertas condiciones las instituciones de igualdad podían ser efectivas: así ha sucedido en uno de cada tres debates en este libro examinados.

Que el Instituto de la Mujer en sus dos primeras décadas de funcionamiento obtuviera un impacto pleno en algunas deliberaciones sobre el aborto, la prostitución y la representación política, pero no lo consiguiera en ninguna relativa a las materias laborales, apoya la tesis planteada por una parte de la literatura de políticas públicas acerca de la existencia de áreas de política pública bien diferenciadas dentro de un mismo país. La apoya sólo de modo incompleto, porque esta literatura también defiende una segunda tesis: que los rasgos que diferencian estas áreas entre sí son tan acusados que impiden hablar de un estilo de hacer política de cada país (y que, por tanto, cabría observar en todas las áreas específicas de política pública). Al haber dedicado este estudio al organismo de igualdad de un único Estado, España, nada puedo

concluir acerca de la segunda tesis, puesto que su comprobación hubiera requerido una comparación internacional que no he realizado.

Pero en otro tercio de las deliberaciones aquí estudiadas el Instituto de la Mujer ejerció un impacto meramente *simbólico*, al adoptar las reivindicaciones del movimiento sin hacerlas presentes ni en las discusiones políticas ni en el contenido de las políticas públicas. De este modo ocurrió también en cuatro ocasiones, mientras se debatía en materia de: formación ocupacional, en torno a los Pactos de 1992 y 1996 y de la reforma del Consejo General de la Formación Profesional en 1997 (FO3); aborto, con ocasión de la despenalización parcial de la IVE en 1985 (A1); y prostitución, cuando el Código Penal de 1995 despenalizó muchos de los comportamientos asociados a la prostitución antes considerados delitos (P1), y la reforma en 1999 de este mismo código definió un nuevo delito, el del tráfico de personas para su explotación sexual (P2). De nuevo, esta influencia simbólica tuvo lugar en los años ochenta (A2, FO3) y en los noventa (FO3, P1, P2). Repárese en que, tanto en los casos de influencia plena como en los de impacto simbólico (dos tercios de los casos), la agencia de igualdad sí hizo suyos los objetivos del movimiento. Por ello, en conjunto y con excepciones importantes, cabe afirmar que en sus primeros veinte años de funcionamiento el Instituto de la Mujer, con frecuencia pero también con excepciones muy importantes, actuó de acuerdo con las reivindicaciones del movimiento, si bien su capacidad para incorporarlas en el proceso político (en las discusiones y en el contenido de las políticas) fue limitada.

Sólo en una ocasión resultó *ajeno al movimiento* el impacto del organismo: en el debate que antecedió a la propuesta del PSOE de la obligatoriedad para todos los partidos de una cuota femenina del 40 por cien, la cual fue rechazada en las Cortes en 2003 (RP3). En esta deliberación el Instituto de la Mujer no impulsó la demanda de la parte del movimiento activa en materia de representación política: el incremento de la proporción de mujeres en puestos de responsabilidad política hasta alcanzar, por lo menos, el objetivo numérico marcado por la cuota. El organismo de igualdad introdujo en el debate político y en el contenido de las medidas finalmente adoptadas un planteamiento contrario al defendido por el movimiento: el rechazo frontal a las cuotas.

Por último, ejerció el Instituto de la Mujer un impacto *nulo* en tres de las deliberaciones analizadas, al no adoptar las reivindicaciones del movimiento, ni participar en las discusiones de algún otro modo: en las que precedieron a la aprobación en 1985 del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FO1), la creación en 1986 del Consejo General de la Formación Profesional (FO2), y el asunto candente del intento de reforma del sistema de protección por desempleo en 2002 y 2003 (AC). Esta ausencia de influencia sucedió, pues, en la cuarta par-

te de los casos estudiados (tres sobre doce), siempre cuando se deliberaba y legislaba sobre materias laborales, y en momentos temporales muy diversos (los años ochenta y el principio de este siglo).

En síntesis, el tipo de impacto político del Instituto de la Mujer en sus dos primeras décadas de funcionamiento fue variado. En un tercio de los casos su impacto fue pleno, en otro tercio sólo consiguió uno simbólico, en un caso resultó ajeno al movimiento, y en la cuarta parte restante de los debates examinados tuvo uno nulo. Esta aseveración sobre las variedades de la influencia política del organismo entre 1983 y 2003 resume el hallazgo empírico más importante relativo a la variable dependiente de este estudio.

LAS HIPÓTESIS EXPLICATIVAS: MOVIMIENTO DE MUJERES, FEMINISMO INSTITUCIONAL Y ENTORNO POLÍTICO

¿Qué factores (o variables independientes) explican las variedades del impacto político alcanzadas por el Instituto de la Mujer entre 1983 y 2003? Permítaseme comenzar examinando los casos en que el organismo de igualdad consiguió un ascendiente *pleno* (A2, P3, RP1, RP2), obtenido éste cuando la agencia de equidad adopta los objetivos del movimiento feminista, y los inserta en las deliberaciones políticas y en las propias medidas tomadas. La Tabla 10 comprende los factores explicativos (o variables dependientes) de estos cuatro debates analizados.

Todas las variables dependientes barajadas en esta investigación contribuyen en el sentido esperado a explicar las ocasiones en que el organismo de igualdad consiguió un impacto pleno (con la excepción parcial del presupuesto y la plantilla del Instituto de la Mujer). En tres de los cuatro debates, el movimiento había otorgado una prioridad alta (A2) o media (RP1, RP2) a la materia sobre la que se deliberaba en la arena política, y se mostró cohesionado en la defensa de sus reivindicaciones (A2, RP1, RP2). También en tres de las cuatro discusiones, el Instituto había considerado de prioridad alta (A2, RP2) o media (RP1) el asunto en cuestión, su dirección se encontraba próxima al movimiento feminista (A2, RP1, RP2), y gobernaba un partido de izquierdas (A2, RP1, RP2). En los cuatro debates con impacto pleno analizados, es decir, en todos los casos, he caracterizado la estructura del área de política pública como abierta a la participación de actores sociales y políticos no habituales en ella (A2, P3, RP1, RP2).

Por lo que respecta al presupuesto y la plantilla del Instituto de la Mujer, fueron altos sólo en dos de los cuatro casos de impacto pleno (P3, RP2); en los dos restantes el organismo consiguió ejercer una influencia política significativa, pese a estar dotado de escasos recursos materiales y humanos. Un presupuesto elevado y una plantilla amplia

constituyen medios muy útiles para alcanzar objetivos políticos, según han postulado las literaturas sobre feminismo de Estado y movimientos sociales (en concreto, la llamada “perspectiva de la movilización de recursos”). Pero los hallazgos de este estudio cualifican lo defendido por estas literaturas (la importancia de los recursos), ya que los presupuestos y las plantillas reducidas no son obstáculos insalvables para la efectividad de las agencias de igualdad en determinadas circunstancias: si pretenden actuar en materias prioritarias para ellas y para el movimiento, persiguiendo objetivos en cuya defensa el activismo feminista se muestra cohesionado, cuando están dirigidas por personas próximas al movimiento, gobierna un partido de izquierdas, y el área de política pública permite la participación de actores no habituales a ella.

Tabla 10. Factores explicativos del impacto pleno del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: A2
media: RP1, RP2
baja: P3

+ Cohesión en torno a la demanda:

cohesionado: A2, RP1, RP2
dividido: P3

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: A2, RP2
media: RP1
baja: P3

+ Presupuesto y plantilla:

altos: P3, RP2
bajos: A2, RP1

+ Posición de la dirección respecto al movimiento:

próxima: A2, RP1, RP2
distante: P3

ENTORNO POLÍTICO

+ Color político del gobierno:

izquierda: A2, RP1, RP2
derecha: P3

+ Estructura del área de política pública:

abierta: A2, P3, RP1, RP2
cerrada: ---

En cuatro deliberaciones políticas obtuvo el Instituto de la Mujer un impacto *simbólico* (FO3, A1, P1, P2): la institución de igualdad hizo suyas las reivindicaciones de la movilización feminista, pero no las insertó ni en las discusiones que antecedieron a las principales decisiones de política pública, ni en el contenido de las medidas gubernamentales. La Tabla 11 muestra esquemáticamente las variables independientes en estos cuatro debates.

Tabla 11. Factores explicativos del impacto simbólico del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: A1
media: ---
baja: FO3, P1, P2

+ Cohesión en torno a la demanda:

cohesionado: FO3, A1
dividido: P1, P2

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: A1
media: FO3
baja: P1, P2

+ Presupuesto y plantilla:

altos: FO3, P1, P2
bajos: A1

+ Posición de la dirección respecto al movimiento:

próxima: FO3, A1, P1
distante: P2

ENTORNO POLÍTICO

+ Color político del gobierno:

izquierda: FO3, A1, P1
derecha: P2

+ Estructura del área de política pública:

abierta: A1, P1, P2
cerrada: FO3

En tres de los cuatro casos de impacto simbólico del Instituto de la Mujer, la materia que se debatía en la arena política era de baja prioridad para el movimiento (FO3, P1, P2), y baja (P1, P2) o media (FO3) para el organismo. Además, en dos de los casos, los relativos a la prostitución (P1, P2), el activismo feminista se encontraba dividido, planteando los distintos sectores demandas diversas e incluso opuestas. La débil importancia concedida al asunto por el movimiento y el organismo son los factores centrales para explicar que la institución de igualdad sólo lograra un impacto simbólico en los debates que antecedieron a las principales decisiones políticas en las deliberaciones examinadas. Esta falta de atención a los temas se reflejó en la meramente simbólica influencia del Instituto, pese a que otras variables favorecían que el organismo hubiera logrado un ascendiente mayor. Así, en tres de los cuatro casos de impacto simbólico, la agencia de igualdad operó con un presupuesto y plantilla elevados (FO3, P1, P2), su dirección se encontraba próxima al movimiento y formaba gobierno un partido de izquierdas (FO3, A1, P1), toda vez que el área de política pública en principio permitía la participación de actores sociales y políticos no habituales en ella (A1, P1, P2).

Nulo fue el impacto del Instituto de la Mujer en tres de las discusiones analizadas (FO1, FO2, AC), puesto que el organismo no adoptó las reivindicaciones de la movilización feminista, ni insertó ninguna otra en la deliberación política y el contenido de las decisiones adoptadas. La Tabla 12 muestra la variación de los factores explicativos en estos tres debates.

Tabla 12. Factores explicativos del impacto nulo del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: ---

media: ---

baja: FO1, FO2, AC

+ Cohesión en torno a la demanda:

cohesionado: FO1, FO2, AC

dividido: ---

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: ---

media: ---

baja: FO1, FO2, AC

+ Presupuesto y plantilla:

altos: AC

bajos: FO1, FO2

+ Posición de la dirección respecto al movimiento:

próxima: FO1, FO2

distante: AC

ENTORNO POLÍTICO

+ Color político del gobierno:

izquierda: FO1, FO2

derecha: AC

+ Estructura del área de política pública:

abierta: ---

cerrada: FO1, FO2, AC

En los tres casos de impacto nulo del Instituto de la Mujer, el movimiento y la propia institución de igualdad confirmaron una prioridad baja a la materia que se ventilaba en el foro político, encontrándose el área de política pública cerrada a la intervención de actores no habituales en ella. En dos de estos casos, además, la agencia de igualdad

funcionó con un presupuesto y una plantilla reducidos (FO1, FO2). La mencionada baja prioridad, así como el carácter cerrado del área de política pública, son las principales variables que explican que el organismo de equidad no ejerciera influencia alguna. De este modo ocurrió, pese a que en los tres casos la movilización feminista se hallaba cohesionada en defensa de sus reivindicaciones en torno al tema, y en dos de ellos la dirección de la agencia de igualdad se encontraba próxima al movimiento y un partido de izquierda gobernaba el país (FO1, FO2).

Sólo en una de las discusiones estudiadas resultó el impacto del Instituto de la Mujer *ajeno al movimiento*: la que antecedió al rechazo en las Cortes en 2003 del proyecto del PSOE de hacer obligatoria la cuota femenina del 40 por cien para todos los partidos. Por tratarse de un único caso, no generalizo a partir de él, sino que, simplemente, recuerdo aquí las circunstancias en que se desarrolló este episodio. El activismo feminista en su conjunto confirió una prioridad media al asunto de la representación política, y los individuos y las organizaciones del movimiento activos en la materia se hallaban cohesionados en la defensa de las cuotas. Baja fue la prioridad otorgada al tema en cuestión por el Instituto de la Mujer, el cual operó con un presupuesto y plantilla elevados, y estuvo dirigido por personas alejadas de la movilización feminista. Un partido conservador formó gobierno desde 1996, encontrándose el área de política pública abierta a la participación de actores no presentes en ella con asiduidad, tales como el organismo de igualdad.

Como explico detenidamente a continuación, del examen comparado de los casos en que el Instituto de la Mujer obtuvo un impacto pleno, simbólico, nulo y ajeno al movimiento pueden deducirse las condiciones más favorables para la efectividad del citado organismo: que el asunto en cuestión sea prioritario para el movimiento y la institución, y que el área de política pública se encuentre abierta a la participación de actores no habituales en ella. La Tabla 13 muestra las variables independientes para todos los debates analizados; aquéllos en los que el organismo de igualdad consiguió un ascendente pleno figuran en primer lugar y están señalados en negrita.

Según muestra la Tabla 13, en casi todas las deliberaciones en que la agencia de igualdad consiguió un impacto pleno (A2, RP1, RP2), tanto el movimiento como la institución de equidad habían concedido una prioridad alta o media a la materia sobre la que se decidía políticamente. De un modo opuesto, en casi ningún caso de impacto simbólico (FO3, P1, P2), nulo (FO1, FO2, AC) o ajeno al movimiento (RP3) habían conferido la movilización feminista y la institución una prioridad elevada al asunto en cuestión. Por consiguiente, en general y con alguna excepción, para que en sus dos primeras décadas de funcionamiento el Instituto de la Mujer ejerciera una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones políticas, resultó necesario que tanto el movimiento como el or-

ganismo otorgaran prioridad al tema debatido. Este hallazgo confirma la tesis defendida por la literatura sobre feminismo de Estado según la cual los principales logros de los organismos de igualdad normalmente se alcanzan en conjunción con el activismo feminista.

Tabla 13. Factores explicativos del impacto pleno, simbólico, nulo y ajeno al movimiento del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: **A2**, A1
media: **RP1**, **RP2**, RP3
baja: **P3**, FO3, P1, P2, FO1, FO2, AC

+ Cohesión en torno a la demanda:

cohesionado: **A2**, **RP1**, **RP2**, FO3, A1, FO1, FO2, AC, RP3
dividido: **P3**, P1, P2

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

+ Prioridad que concede a la materia:

alta: **A2**, **RP2**, A1
media: **RP1**, FO3
baja: **P3**, P1, P2, FO1, FO2, AC, RP3

+ Presupuesto y plantilla:

altos: **P3**, **RP2**, FO3, P1, P2, AC, RP3
bajos: **A2**, **RP1**, A1, FO1, FO2

+ Posición de la dirección respecto al movimiento:

próxima: **A2**, **RP1**, **RP2**, FO3, A1, P1, FO1, FO2
distante: **P3**, P2, AC, RP3

ENTORNO POLÍTICO

+ Color político del gobierno:

izquierda: **A2**, **RP1**, **RP2**, FO3, A1, P1, FO1, FO2
derecha: **P3**, P2, AC, RP3

+ Estructura del área de política pública:

abierta: **A2**, **P3**, **RP1**, **RP2**, A1, P1, P2, RP3
cerrada: FO3, FO1, FO2, AC

No sorprende que las prioridades de las agencias de igualdad resulten tan cruciales, si pensamos en que normalmente los organismos de igualdad son instituciones de reducido tamaño con mandatos inmensos, tales como instar a que las políticas públicas elaboradas por un Estado contribuyan a erosionar las desigualdades entre los hombres y las mujeres. Limar las jerarquías de género constituye un objetivo muy amplio que en teoría beneficia nada menos que a la mitad de la población del país (las mujeres). Tratándose de instituciones pequeñas, las agencias de equidad normalmente sólo pueden resultar efectivas en las causas que abrazan sin reservas y en las que se emplean a fondo. Por razones similares, las prioridades del movimiento también condicionan el éxito de los organismos. El activismo feminista reivindica como objetivo último una meta sumamente ambiciosa: la desaparición de las desigualdades de género. Únicamente logra que las instituciones de equidad se conviertan en su aliado en el proceso político respecto a las materias sobre las que reclama sin cesar y en torno a las que no baja la guardia, llamando permanentemente la atención de las feministas de Estado, los decisores políticos y la sociedad en general acerca de estos problemas no resueltos.

Para alcanzar un impacto político pleno necesitó el Instituto de la Mujer normalmente no sólo conferir la máxima prioridad al asunto que se debatía en la arena política (a la vez que igual hacía la movilización feminista). En todas las ocasiones de impacto pleno el área de política pública en cuestión se encontraba abierta a la participación de actores no habituales en la misma. Este hallazgo confirma la tesis, defendida por las literaturas de políticas públicas y de movimientos sociales (en concreto, la perspectiva de estudio de la acción colectiva denominada "del proceso político"), acerca de la intensidad con la que ciertos rasgos bastante estables del contexto político influyen en los actores políticos, en general, y en los movimientos sociales, en particular. Tampoco asombra que la estructura del área de política pública condicione las posibilidades de éxito del Instituto de la Mujer. De un lado, el Instituto no posee las competencias para formular y poner en práctica la mayor parte de las políticas de igualdad del Estado central en España. Su mandato consiste en persuadir a otras instituciones para que elaboren y apliquen, ellas mismas, medidas de igualdad de género. Porque trata de instar a otros departamentos del Estado a que emprendan acciones que el propio Instituto no puede emprender, resulta crucial que el área de política pública donde se estén tomando las decisiones sea permeable a la influencia de actores sociales y políticos diversos, entre ellos, la agencia de equidad. De otro lado, en comparación con otras instituciones estatales, el organismo de igualdad es de pequeñas dimensiones, poderes y recursos limitados pero mandato amplísimo. Dadas estas características, su equipo directivo tiene poderosos incentivos para centrar sus acciones en terrenos en los que perci-

be que puede influir. Esta investigación ha mostrado que tales terrenos son las arenas políticas que permiten la participación de actores políticos y sociales no habituales en ellas.

Éste es el momento de reparar en que el área de política pública puede encontrarse abierta o cerrada a la intervención de la agencia de igualdad por motivos varios. Sirvan los cuatro casos de impacto político pleno del Instituto de la Mujer para ilustrar esta afirmación. En el debate que precedió a la elaboración del Reglamento de 1986 de la Ley Orgánica 9/1985, que despenalizó el aborto en tres circunstancias, no era probable que el área de política pública estuviera abierta a la participación del organismo de igualdad, dado que el Reglamento tomó la forma de Real Decreto (2409/1986). Los Reales Decretos no son tramitados en las Cortes. Ya he explicado que el Parlamento tiene algunos rasgos de las áreas de decisión política abiertas, puesto que sus actuaciones son públicas. Los actores sociales y políticos pueden entonces conocerlas con facilidad, e intentar dejar su impronta en ellas. Pese a tratarse de un Real Decreto, el Instituto de la Mujer consiguió participar en la toma de decisiones políticas que culminó en el Reglamento de la Ley del aborto, porque desde su fundación en 1983 había venido manteniendo reuniones con representantes de diversos ministerios, entre ellos, el de Sanidad. Este canal de comunicación fue el utilizado en 1985 y 1986 para que la agencia de igualdad insertara (parte de) las demandas del movimiento en el debate político previo a la aprobación del citado Reglamento, y en la letra del mismo. En otras palabras, fue el propio quehacer del Instituto desde 1983, tratando de crear vínculos con distintas instituciones, el factor que abrió a la intervención del organismo en 1985 y 1986 el área de política pública donde se elaboró el Reglamento de la Ley del aborto.

En cuanto a la adopción por parte del PSOE en 1988 y 1997 de las cuotas femeninas del 25 y el 40 por cien respectivamente, tampoco era esperable que el Instituto participara en este proceso político, dado que tuvo lugar en el seno de un partido, el PSOE, mientras que la agencia de igualdad tiene el mandato formal de intervenir en el Estado. Si algunos miembros del Instituto tomaron parte en la deliberación dentro del PSOE, se debió a que también militaban en el partido. Es decir, este área de política pública permitía la intervención de la institución feminista debido a ciertas características de algunas de las personas que dirigieron el organismo (o estaban relacionados con él) durante sus primeros años.

Más claro a primera vista resulta el motivo por el que se encontraba abierta el área de política pública en el último caso de impacto pleno del Instituto de la Mujer: la discusión que precedió a la Ley de Extranjería de enero de 2000, que concedió permisos de residencia y trabajo a las personas traficadas para su explotación sexual que denunciaran a sus traficantes o cooperaran en su persecución. Como todas las

leyes, la de extranjería se tramitó en el Parlamento. El Instituto de la Mujer puede ayudar al gobierno en la preparación de los proyectos de ley y de las enmiendas, y en el procesamiento de éstas.

Hasta aquí he expuesto que las prioridades del movimiento y del Instituto de la Mujer, así como la estructura del área de política pública, resultan claves para explicar los episodios de impacto pleno del organismo en sus dos primeras décadas de funcionamiento. De la comparación de los casos de ascendente pleno, simbólico, nulo y ajeno al movimiento sintetizada en la Tabla 13 pueden también inferirse los factores que, sin ser estrictamente necesarios, facilitaron el ascendente pleno de la institución de equidad: la cohesión del movimiento feminista en torno a las demandas planteadas, la proximidad de la dirección del Instituto al movimiento, y un gobierno de izquierdas. Ciertamente es que estos tres factores estuvieron presentes casi siempre que el organismo de igualdad obtuvo un impacto pleno. Ello no obstante, el movimiento feminista también se encontraba cohesionado en seis de los nueve casos en que la agencia de igualdad no consiguió un impacto pleno (FO3, A1, FO1, FO2, AC, RP3), y en cinco de estos nueve casos la dirección del Instituto se halló próxima al movimiento y gobernó un partido de izquierdas (FO3, A1, P1, FO1, FO2). Visto desde otra perspectiva, en términos generales, un movimiento cohesionado, una dirección del Instituto cercana al movimiento y un gobierno socialdemócrata no condujeron por sí solos a que el organismo lograra una influencia plena en alguna materia, si el asunto no era considerado prioritario por la agencia de equidad ni por el movimiento, y el área de política pública se encontraba cerrada a la intervención de actores políticos y sociales variados. Los resultados de esta investigación muestran, pues, que debe atemperarse la importancia conferida a la cohesión del movimiento feminista, a la cercanía de éste de la dirección de los organismos y a los gobiernos de izquierdas por las literaturas de feminismo de Estado, movimientos sociales y políticas de igualdad.

INVESTIGACIONES FUTURAS

Tres son, al menos, las investigaciones futuras que de ésta se derivan. Primero, estudios sobre otras agencias de igualdad en España diferentes del Instituto de la Mujer confirmarán o rechazarán los hallazgos explicativos de éste: la centralidad de las prioridades de los organismos de equidad y del movimiento, así como de la estructura del área de política pública, para dar cuenta de las actuaciones más exitosas. Posteriores trabajos corroborarán o refutarán si las circunstancias favorecedoras (pero no indispensables) del impacto pleno de los organismos consisten en un movimiento unificado, una relativamente amplia dotación de recursos ma-

teriales y humanos del organismo, una dirección feminista del mismo y un entorno de gobierno socialdemócrata.

Segundo, en este estudio he supuesto que los intereses de las mujeres coinciden con los objetivos del movimiento feminista; he concluido que en una minoría significativa de los casos el Instituto de la Mujer consiguió insertarlos en los debates políticos y en el contenido de las políticas públicas entre 1983 y 2003. Análisis posteriores habrán de inquirir si los organismos de igualdad avanzan otro tipo de demandas no estudiadas aquí: las que el movimiento feminista no plantea, pero pueden plantear otros actores, tales como la rama no explícitamente feminista del movimiento de mujeres.

Por último, dados los constreñimientos de espacio y recursos de investigación, en ésta he analizado la fase de formulación de las políticas públicas, que concluye cuando las medidas han sido aprobadas. Trabajos futuros habrán de examinar las fases posteriores del proceso de toma de decisiones políticas: las de puesta en práctica de las decisiones y evaluación de las medidas. Los organismos de igualdad se han fundado con el mandato explícito de impulsar políticas públicas que contribuyan a erosionar las jerarquías de género. Únicamente lo lograrán si las medidas no sólo se aprueban sino que también se ejecutan, y alcanzan, siquiera parcialmente, sus objetivos explícitos.

IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA POLÍTICA

Pese a la naturaleza estrictamente académica de esta investigación, cabe deducir de sus hallazgos implicaciones para la práctica política. Como han concluido otros estudios sobre políticas de igualdad en el mundo posindustrial (véase, por ejemplo, Mazur 2002, 198), la averiguación de que el organismo de igualdad del Estado central en España ha sido efectivo en un tercio de los casos aquí analizados acaso resulte (moderadamente) alentadora para quienes en el Estado tratan de impulsar medidas que liman la subordinación de género; estas personas a veces se sienten aisladas profesionalmente, y otras dejan de percibir la utilidad de su misión. El mismo hallazgo tal vez suponga para algunas militantes, activistas y líderes del movimiento feminista la confirmación de que, en algunas ocasiones, cuentan con aliados políticos (los organismos de igualdad), con quienes aunar fuerzas para alcanzar objetivos de política pública.

La dirección de las instituciones de igualdad y el liderazgo del movimiento feminista quizá encuentren útiles las recomendaciones de estrategia política que se deducen de esta investigación. Para maximizar su eficacia política habrán de establecer los organismos y los movimientos claramente unas prioridades y perseverar en su consecución. La situación más favorable será aquélla en que las prioridades de am-

bos coincidan y se intenten alcanzar en áreas de política pública abiertas a la participación de actores políticos y sociales variados. No siempre resulta fácil saber cuáles son estas áreas, por lo que se requiere para identificarlas una mezcla de conocimiento del funcionamiento del Estado, en general, y de intuición de la oportunidad política, en particular.

Batallar preferentemente en áreas de política pública abiertas a la intervención de actores no habituales en ellas requiere enfrentarse a dilemas intrincados (e inquietantes). Por ejemplo, esta investigación ha mostrado que algunas materias laborales han sido particularmente resistentes a la intervención del feminismo de Estado. La dirección de las instituciones de igualdad y el liderazgo del movimiento habrán de decidir si abandonan estos campos de batalla que tan pocas victorias auguran, o si merece la pena empeñarse en obtener algún avance en ellos, por ínfimo que sea, dado que la independencia económica es comúnmente considerada un ingrediente esencial de la igualdad de género.

Pudiera ser de interés para la dirección de las agencias de igualdad y los movimientos feministas entender que ciertas condiciones favorables, por deseables que parezcan, no son imprescindibles para que los organismos de equidad logren objetivos políticos. No es indispensable la cohesión del movimiento en la defensa de ciertas reivindicaciones; tampoco lo es que la institución esté dotada generosamente de recursos materiales y humanos, o dirigida por personas próximas al activismo feminista, ni que gobierne un partido o coalición de izquierdas.

Por último, personas activas en la sociedad civil en la defensa de otras minorías distintas de las mujeres tal vez encuentren esperanzador conocer que el Instituto de la Mujer obtuvo un impacto pleno en un tercio de los casos analizados en esta monografía. Este y otros hallazgos de la investigación quizá les ayuden a decidir si existe la necesidad y la oportunidad de fundar organismos similares en defensa de otros colectivos. Permitan las conclusiones de este trabajo sugerirles cuáles serán las condiciones hipotéticas para que estos nuevos organismos consigan sus objetivos (en el caso analizado aquí, las prioridades del movimiento y el IM, y la estructura del área de política pública).

APÉNDICE: VARIABLES DEPENDIENTE E INDEPENDIENTES

FORMACIÓN OCUPACIONAL

DEBATE 1: EL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL (1985),
1983-1985

Impacto político del Instituto de la Mujer: nulo

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: bajos
- + Posición de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: cerrada

DEBATE 2: LA CREACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1986), 1985-1986

Impacto político del Instituto de la Mujer: nulo

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: bajos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: cerrada

DEBATE 3: LOS PACTOS DE 1992 Y 1996 Y LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1997), 1986-1997

Impacto político del Instituto de la Mujer: simbólico

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: media
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima (hasta 1996)

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda (hasta 1996)
- + Estructura del área de política pública: cerrada

ABORTO

DEBATE 1: LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO POR LA LEY ORGÁNICA 9/1985 (1985), 1983-1985

Impacto político del Instituto de la Mujer: simbólico

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: alta
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: alta
- + Presupuesto y plantilla: bajos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: abierta

DEBATE 2: EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 9/1985 (1986), 1985-1986

Impacto político del Instituto de la Mujer: pleno

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: alta
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: alta
- + Presupuesto y plantilla: bajos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: abierta

PROSTITUCIÓN

DEBATE 1: EL NUEVO CÓDIGO PENAL (1995), 1994-1995

Impacto político del Instituto de la Mujer: simbólico

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: dividido

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: abierta

DEBATE 2: LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL (1999), 1997-1999

Impacto político del Instituto de la Mujer: simbólico

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: dividido

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: distante

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: derecha
- + Estructura del área de política pública: abierta

DEBATE 3: LA LEY DE EXTRANJERÍA DE ENERO DE 2000 (2000), 1998-2000

Impacto político del Instituto de la Mujer: pleno

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: dividido

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: distante

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: derecha
- + Estructura del área de política pública: abierta

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

DEBATE 1: LA CUOTA DEL 25 POR CIENTO EN EL PSOE (1988), 1983-1988

Impacto político del Instituto de la Mujer: pleno

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: media
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: media
- + Presupuesto y plantilla: bajos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda
- + Estructura del área de política pública: abierta

DEBATE 2: LA CUOTA DEL 40 POR CIENTO EN EL PSOE (1997), 1992-1997

Impacto político del Instituto de la Mujer: pleno

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: media
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: alta (hasta 1996)
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Situación de la dirección respecto al movimiento: próxima (hasta 1996)

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: izquierda (hasta 1996)
- + Estructura del área de política pública: abierta (hasta 1996)

DEBATE 3: LA PROPUESTA DE UNA CUOTA OBLIGATORIA DEL 40 POR CIENTO PARA TODOS LOS PARTIDOS (2003), 1997-2003

Impacto político del Instituto de la Mujer: ajeno al movimiento

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: media
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Proximidad de la dirección al movimiento: distante

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: derecha
- + Estructura del área de política pública: abierta



EL ASUNTO CANDENTE

DEBATE: LA REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (2002-2003)

Impacto político del Instituto de la Mujer: nulo

Factores explicativos del impacto político del Instituto de la Mujer

CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Cohesión en torno a la demanda: cohesionado

CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DE LA MUJER

- + Prioridad que concede a la materia: baja
- + Presupuesto y plantilla: altos
- + Proximidad de la dirección al movimiento: distante

ENTORNO POLÍTICO

- + Color político del gobierno: derecha
- + Estructura del área de política pública: cerrada

REFERENCIAS

- Abadan-Unat, Nermin, y Oya Tokgöz. 1994. Turkish women as agents of social change in a pluralist democracy. En *Women and politics worldwide*, eds. Barbara J. Nelson, y Najma Chowdury, 705-20. New Haven (Connecticut) y Londres: Yale University Press.
- ABC 27 enero 2002.
- Abril, Victoria. 1998. Consejera Técnica de la Dirección General del Instituto de la Mujer. Entrevista personal. Madrid, 14 agosto.
- Agredano Pérez, Aurelia. 2002. Proyecto Esperanza. Entrevista personal. Madrid, 11 mayo.
- Aguinaga, Josune. 1985. *El aborto en España: Datos para la planificación de una política social*. No publicado.
- Alberdi, Cristina. 1998. Democracia y ciudadanía. *El País* 2 noviembre:26.
- Alberdi, Inés. 1994. Democracia paritaria. *El País* 16 marzo:22.
- Alberdi, Inés, y Pilar Escario. 1986. *Estudio sociológico sobre las viudas en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Alberdi, Inés, y Pilar Escario. 1990. *La situación social de las viudas en España: Aspectos cuantitativos*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Alexander, Priscilla. 1998. Sex work and health: A question of safety in the workplace. *Journal of the American Medical Women's Association* 53 (2):77-82.
- Alianza Popular. 1982. Elecciones generales: Programa electoral.
- Alvarez, Sonia E. 1990a. Contradictions of a "women's space" in a male-dominant state: The political role of the commissions on the status of women in postauthoritarian Brazil. En *Women, international development, and politics: The bureaucratic mire*, ed. Kathleen Staudt, 37-78. Philadelphia (Pennsylvania): Temple University Press.
- Alvarez, Sonia E. 1990b. *Engendering democracy in Brazil: Women's movements in transition politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 3.239.
- Arranz, Fátima, ed. 2000. *Las políticas públicas en favor de las mujeres: De la teoría a la práctica*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid y Asociación Cultural Al-Mudayna.
- Astelarra, Judith. 1994. *Polítiques dels adjuntaments de Catalunya a favor de les dones*. Barcelona: Institut Català de la Dona.

- Astelarra, Judith. 1996. Políticas de igualdad de oportunidades en España y el Reino Unido. En *Sociología de las relaciones de género: Congreso de sociología, Granada, 1995*, eds. Cristina Brullet, y Pilar Carrasquer, 255-67. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Astelarra, Judith. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- Atkinson, Michael M., y William D. Coleman. 1989. Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science* 19:47-67.
- Baldez, Lisa. 2001. Coalition politics and the limits of state feminism in Chile. *Women & Politics* 22 (4):1-28.
- Barañano, Margarita, ed. 1992. *Mujer, trabajo y salud: Sextas jornadas de la mujer de Comisiones Obreras*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Barea, Helena. 2002. Instituto para la Promoción de Servicios Sociales Especializados. Entrevista personal. Madrid, 8 abril.
- Barreiro Pérez-Pardo, Belén. 1998. *Democracia y conflicto moral: La política del aborto en Italia y España*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Barrett, Michèle. 1992. Words and things: Materialism and method in contemporary feminist analysis. En *Destabilizing theory: Contemporary feminist debates*, eds. Michèle Barrett, y Anne Phillips, 201-19. Cambridge y Oxford: Polity Press.
- Barrios, Rosario. 1999. Asesora parlamentaria en asuntos sociales del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados. Entrevista personal. Madrid, 27 abril.
- Barry, Kathleen. 1985. *Female sexual slavery*. Nueva York: New York University Press.
- Barry, Kathleen. 1996. *The prostitution of sexuality: Global exploitation of women*. Nueva York: New York University Press.
- Bashevkin, Sylvia. 1998. *Women on the defensive: Living through conservative times*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. 1996. The many styles of policymaking in France. En *Chirac's challenge: Liberalization, europeanization, and malaise in France*, eds. John T.S. Keeler, y Martin A. Schain, 85-101. St. Martin's Press.
- Beckwith, Karen. 1987. Response to feminism in the Italian parliament: Divorce, abortion, and sexual violence legislation. En *The Women's movements of the United States and Western Europe*, eds. Mary Fainsod Katzenstein, y Carol McClurg Mueller, 153-71. Philadelphia: Temple University Press.
- Beckwith, Karen. 2000. Beyond compare? Women's movements in comparative perspective. *European Journal of Political Research* 37:431-68.
- Bell, Shannon. 1994. *Reading, writing, and rewriting the prostitute body*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- Bella, Amparo. 1999. La ADMA, la AAM y las radicales del color morado: Organizaciones de mujeres en Zaragoza en los primeros años de la transición. En *Mujeres, regulación de conflictos sociales y cultura de la paz*, ed. Anna Aguado, 157-76. Valencia: Universidad de Valencia.
- Berik, Günseli. 1990. State policy in the 1980s and the future of women's rights in Turkey. *New Perspectives on Turkey* 4:81-96.
- Blofield, Merike. 2006. *The politics of "moral sin": Abortion and divorce in Spain, Chile and Argentina*. Nueva York: Routledge.
- Boletín de CEOE/ Noticias de CEOE*. 1984-1997.
- Borreguero, Concha, Elena Catena, Consuelo de la Gándara, y María Salas, eds. 1986. *La mujer española: De la tradición a la modernidad (1960-1980)*. Madrid: Tecnos.
- Bustelo, Carlota. 1979. *La alternativa feminista: Conferencia pronunciada por Carlota Bustelo en el Club Siglo XXI el día 3 de mayo de 1979*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Bustelo, Carlota. 1980. *Mujer y socialismo: Para cambiar la vida*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Bustelo, Carlota. 1986. La mujer española en Europa: Un nuevo alcance en la igualdad de oportunidades. En *España en Europa: El reto (la CEE en el Club Siglo XXI)*, ed. Club Siglo XXI, 267-79. Barcelona: Plaza y Janés.
- Bustelo, Carlota. 1987. Hacia la igualdad. *Transporte, Comunicación y Mar* 19:14-15.
- Bustelo, Carlota. 1988. Evoluzione dei comportamenti e del ruolo della donna spagnola nell'ultimo decennio. En *Democrazia e sviluppo nella Spagna post-franchista: I problemi della transizione*, ed. Alberto Caracciolo, 237-86. Milán: Franco Angeli.
- Bustelo, Carlota. 1992. La democracia paritaria. *El País* 20 octubre.
- Bustelo, Carlota. 1994. Directora del Instituto de la Mujer. Entrevista personal. Madrid, 6 abril.
- Bustelo Ruesta, María. 1999. Políticas públicas de igualdad de género en España: Evolución y evaluación. En *Género y ciudadanía: Revisiones desde el ámbito privado*, eds. Margarita Ortega, Cristina Sánchez, y Celia Valiente, 367-89. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Bustelo Ruesta, María. 2005. The evolution of policy discourses and policy instruments within the Spanish state feminism: A unified or fragmented landscape? Ponencia presentada en las 33rd European

- Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Granada, 14-19 abril.
- Byrne, Paul. 1996. The politics of the women's movement. En *Women in politics*, eds. Joni Lovenduski, y Pippa Norris, 57-72. Oxford: Oxford University Press y The Hansard Society Series in Politics and Government.
- Byrne, Bridget, Julie Koch Laier, Sally Baden, y Rachel Marcus. 1996. *National machineries for women in development: Experiences, lessons and strategies for institutionalizing gender in development policy and planning*. Report Prepared for the European Commission, Directorate Gender and Development (DG VIII).
- Caldeira, Teresa P.R. 1998. Justice and individual rights: Challenges for women's movements and democratization in Brazil. En *Women and democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*, eds. Jane S. Jaquette, y Sharon L. Wolchik, 75-103. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Cardaño, Amparo. 1984. Aborto. En *Primeras jornadas mujer y salud, mayo 1984*, ed. Instituto de la Mujer, 47-50. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Carracedo Bullido, Rosario. 2001. Legislación penal española. En *Simpósio internacional sobre prostitución y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual*, ed. Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, 149-59. Madrid: Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid.
- Carracedo Bullido, Rosario. 2002. Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres. Entrevista personal. Madrid, 26 marzo.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2004. *Barómetro de julio (Estudio número 2.570)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Disponible el 11 agosto 2004 en www.cis.es.
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. 1995. *El sistema de formación profesional en España*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Coalición Popular. 1986. Elecciones generales: Programa electoral.
- Cobb, Roger W., y Charles Elder. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Consejo Económico y Social. 1997. *España: Economía, trabajo y sociedad - Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres. 1999. *Hacia una democracia paritaria: Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*. Madrid: Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres.
- Craske, Nikki. 1999. *Women and politics in Latin America*. Cambridge: Polity Press.
- Crenson, Mathew A. 1971. *The un-politics of air pollution: A study of non-decisionmaking in the cities*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Cristóbal Rincón, Francisco. 2002. Coordinador del Área de Acción Social de Cáritas Diocesana de Madrid. Entrevista personal. Madrid, 26 abril.
- Cruz Castro, Laura. 1996. Spanish occupational training policy: Europeanization and economic factors. *Human Capital and Mobility Network, The European Policy Process Occasional Paper 3*.
- Cruz Castro, Laura. 2000. *Gobiernos, mercado de trabajo y formación profesional: Un análisis comparativo de España y Gran Bretaña*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Cruz Castro, Laura. 2001. Las políticas de formación y educación: Eficiencia productiva y redistribución. En *La europeización del sistema político español*, ed. Carlos Closa, 441-60. Madrid: Istmo/Akal.
- Chapkis, Wendy, Jill Posener, y Annie Sprinkle. 1995. *Live sex acts: Women performing erotic labor*. Nueva York: Routledge.
- Chicano, Enriqueta. 1999. Democracia paritaria. *El País* 25 enero:30.
- Dahlerup, Drude. 1993. From movement protest to state feminism: The women's liberation movement and unemployment policy in Denmark. *NORA: Nordic Journal of Women's Studies* 1:4-20.
- De la Villa, Luis E. ed. 1985. *Los grandes pactos, acuerdos y convenios colectivos a partir de la transición democrática: Antología*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- De las Heras, Patrocinio. 1999. Concejala del Ayuntamiento de Madrid por el Partido Socialista Obrero Español. Entrevista personal. Madrid, 20 abril.
- Delgado-Iribarren, Manuel, ed. 1996. *Ley Orgánica del Código Penal: Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.
- Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores. 1985. *Segundas jornadas de la mujer trabajadora: Ponencias (Madrid, 22, 23 y 24 de noviembre de 1985)*. Madrid: Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores.
- Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores. 1989. *Terceras jornadas-conferencia de la mujer trabajadora UGT: Formación (Madrid, 24, 25 y 26 de noviembre de 1989)*. Madrid: Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores.
- Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores. 2002. El impacto sobre el empleo de las mujeres de las medidas incluidas en el Real Decreto-Ley 5/2002. Disponible el 24 ene-

- ro 2005 en <http://www.ugt.es/Mujer/mujeres.htm>.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* sesión plenaria 25 mayo 1983, 4-6 octubre 1983, 28 mayo 1985, 27 junio 1985; 12 febrero 1998; Comisión de Educación y Cultura 26 noviembre 1985; Comisión de Justicia e Interior 7 septiembre 1983, 14 mayo 1985.
- Diario de sesiones del Senado* sesión plenaria 30 noviembre 1983, 25 junio 1985; Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura 5 diciembre 1985.
- Dery, David. 1984. *Problem definition in policy analysis*. Lawrence (Kansas): University Press of Kansas.
- Di Febo, Giuliana. 1979. *Resistencia y movimiento de mujeres en España 1936-1976*. Barcelona: Icaria.
- Diamond, Irene, y Nancy Hartsock. 1998. Beyond interests in politics: A comment on Virginia Sapiro's "When are interests interesting?" The problem of political representation of women. En *Feminism and politics*, ed. Anne Phillips, 193-202. Oxford: Oxford University Press.
- Dowding, Keith. 2001. There must be end to confusion: Policy networks, intellectual fatigue, and the need for political science methods courses in British universities. *Political Studies* 49:89-105.
- Durán, María Ángeles, y María Teresa Gallego. 1986. The women's movement in Spain and the new Spanish democracy. En *The new women's movement: Feminism and political power in Europe and the USA*, ed. Drude Dahlerup, 200-16. Londres: Sage.
- Eisenstein, Hester. 1991. *Gender shock: Practicing feminism on two continents*. Sydney: Allen & Unwin.
- Eisinger, Peter K. 1973. The conditions of protest behavior in American cities. *American Political Science Review* 67:11-28.
- El Mundo* Suplemento *Su Dinero* 18 julio 1999.
- El País* 1983-2005.
- Elizondo, Arantxa, y Eva Martínez. 1995. Presencia de mujeres y política para la igualdad entre los sexos: El caso de las instituciones políticas vascas (1980-1994). *Revista de Estudios Políticos* 89:345-68.
- Escarío, Pilar, Inés Alberdi, y Ana Inés López-Accotto. 1996. *Lo personal es político: El movimiento feminista en la transición*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Fernández Sobrado, José Manuel, y Xavier Aierdi Urraza. 1997. Entramado organizativo del movimiento feminista en el País Vasco. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 80:183-201.
- Ferree, Myra Marx, y Carol McClurg Mueller. 2004. Feminism and the women's movement: A global perspective. En *The Blackwell companion to social movements*, eds. David A. Snow, Sarah A. Soule, y Hanspeter Kriesi, 576-607. Mableen (Massachusetts): Blackwell.
- Fierlbeck, Katherine. 1995. Getting representation right for women in development: Accountability, consent, and the articulation of women's interests. *IDS Bulletin* 26 (3):23-30.
- Folguera, Pilar. 1988a. De la transición política a la democracia: La evolución del feminismo en España durante el período 1975-1988. En *El feminismo en España: Dos siglos de historia*, ed. Pilar Folguera, 113-31. Madrid: Pablo Iglesias.
- Folguera, Pilar, ed. 1988b. *El feminismo en España: Dos siglos de historia*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Folguera, Pilar. 1999. Vice-presidenta de la Coordinadora Española de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres. Entrevista personal. Madrid, 14 abril.
- Forum de Política Feminista, ed. 1991. *Prostitución: Debate y propuestas del movimiento feminista*. Madrid: Forum de Política Feminista.
- Franceschet, Susan. 2003. "State feminism" and women's movements: The impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin American Research Review* 38 (1):9-40.
- Franceschet, Susan. 2004. State-based strategies from improving women's representation: Lessons from Latin America. Ponencia presentada en la *45th Annual Convention of the International Studies Association*, Montreal, Canadá, 17-20 marzo.
- Franco, Ana, y Sylvain Jouhette. 2003. Labour Force Survey: Principal results 2002, EU and EFTA countries. *Population and Social Conditions* 3-15.
- Freeman, G.P. 1985. National styles and policy sectors: Explaining structured variation. *Journal of Public Policy* 15:467-96.
- Friedman, Elisabeth J. 2000. State-based advocacy for gender equality in the developing world: Assessing the Venezuelan national women's agency. *Women & Politics* 21 (2):47-80.
- Friedman, Elisabeth J. 2002. Getting rights for those without representation: The success of conjunctural coalition-building in Venezuela. En *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, eds. Nikki Craske, y Maxine Molyneaux, 57-78. Basingstoke: Palgrave.
- Fundación Dolores Ibárruri. 1998. *Más mujeres en los poderes locales*. Madrid: Instituto de la Mujer y Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid.
- Fundación Encuentro. 1993. *Informe Cero*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Gaceta Sindical*. 1984-1997.
- Gallego, María Teresa. 1994. Women's political engagement in Spain. En *Women and politics worldwide*, eds. Barbara Nelson, y Najma Chowdhury, 661-73. New Haven (Connecticut) y Londres: Yale Uni-

- versity Press.
- Gamson, William A. 1988. Political discourse and collective action. En *International social movement research*, eds. Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, y Sidney Tarrow, 219-44. Greenwich (Connecticut): JAI Press.
- Garaizábal, Cristina. 1991. La prostitución: Un debate abierto. En *Prostitución: Debate y propuestas del movimiento feminista*, ed. Forum de Política Feminista, 6-10. Madrid: Forum de Política Feminista.
- García, José. 1993. La formación continua de los trabajadores en las empresas. *Herramientas: Revista de Formación para el Empleo* 2:20-24.
- García Altares, Concepción. 2002. Colectivo en Defensa de los Derechos de las Prostitutas Hetaira. Entrevista personal. Madrid, 30 abril.
- Gascue Uranga, Mercedes. 2002. Asociación Villa Teresita. Entrevista personal. Madrid, 15 abril.
- Gelambí Torrell, Mònica. 2004. *Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria del gènere: Una alternativa a la societat patriarcal*. Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili.
- Gelambí Torrell, Mònica. 2005. La introducción de la gestión transversal de género en las políticas municipales catalanas y lombardas. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 21-23 septiembre.
- Gelb, Joyce 1989. *Feminism and politics: A Comparative perspective*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Gil, Juana M. 1996. *Las políticas de igualdad en España: Avances y retrocesos*. Granada: Universidad de Granada.
- Giugni, Marco G. 1998. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology* 98:371-93.
- Goetz, Anne Marie. 1995. Institutionalizing women's interests and accountability to women in development. *IDS Bulletin* 26 (3):1-10.
- Goetz, Anne Marie. 2003. National women's machinery: State-based institutions to advocate for gender equality. En *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 69-95. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- González, Celia, y Amparo Almarcha. 1993. Equal treatment of women. En *Spain and EC membership evaluated*, ed. Amparo Almarcha, 146-56. Londres: Pinter.
- Granados Vaquero, Elena. 1999. El Instituto Andaluz de la Mujer. En *Género y ciudadanía: Revisiones desde el ámbito privado*, eds. Margarita Ortega, Cristina Sánchez y Celia Valiente, 391-405. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Grup de Feminisme de l'Escola de Sociologia de Barcelona. 1978. Forman part del moviment feminista de Barcelona: Les vocalies. *Papers: Revista de Sociologia* 9:197-216.
- Guillén, Ana Marta. 1996. Citizenship and social policy in democratic Spain: The reformulation of the francoist welfare state. *South European Society and Politics* 1 (2):253-71.
- Guillén, Ana Marta, y Manos Matsaganis. 2000. Testing the "social dumping" hypothesis in Southern Europe: Welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy* 10 (2):120-45.
- Günes-Ayata, Ayse. 2001. The politics of implementing women's rights in Turkey. En *Globalization, gender, and religion: The politics of women's rights in Catholic and Muslim contexts*, eds. Jane H. Bayes, y Nayereh Tohidí, 157-75. Nueva York: Palgrave.
- Gustafsson, Gunnel, y Jeremy Richardson. 1980. Post-industrial changes in policy styles. *Scandinavian Political Studies* 3 (1):21-37.
- Gutiérrez, Purificación. 1994. Directora del Instituto de la Mujer. Entrevista personal, Madrid, 28 marzo.
- Gutiérrez, Rodolfo, y Ana Marta Guillén. 2000. Protecting the long-term unemployed: The impact of targeting policies in Spain. *European Societies* 2 (2):195-216.
- Haas, Liesl. 2005. Feminist policymaking in Latin America. Ponencia presentada en la *Eight International Women's Policy Research Conference*, Washington D.C., 19-21 junio.
- Harrop, Martin, ed. 1992. *Power and policy in liberal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hatem, Mervat F. 1992. Economic and political liberation in Egypt and the demise of state feminism. *International Journal of Middle East Studies* 24:231-51.
- Hatem, Mervat F. 1994. The paradoxes of state feminism in Egypt. En *Women and politics worldwide*, eds. Barbara J. Nelson, y Najma Chowdhury, 226-42. New Haven (Connecticut) y Londres: Yale University Press.
- Hayward, Jack. 1991. The policy community approach in industrial policy. En *Comparative political dynamics: Global research perspectives*, eds. Dankwart A. Rustow, y Kenneth Paul Erickson, 381-407. Nueva York: Harper Collins.
- Hecló, Hugh. 1978. Issue networks and the executive establishment. En *The American political system*, ed. Anthony King, 87-124. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hecló, y Carolyn Teich Adams. 1990. *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. Nueva York: St. Martin's Press.

- Hernes, Helga M. 1987. *Welfare state and woman power: Essays in state feminism*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herramientas: Revista de Formación para El Empleo*. 1988-1997.
- Honculada, Jurgette, y Rosalinda Pineda Ofreneo. 2003. The National Commission of the Role of Filipino Women, the women's movement and gender mainstreaming in the Philippines. En *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 131-45. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Hoskyns, Catherine. 1996. *Integrating gender: Women, law and politics in the European Union*. Londres: Verso.
- Htun, Mala. 2001. Advancing women's rights in the Americas: Achievements and challenges. Documento de Trabajo, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami.
- Instituto de la Mujer, ed. 1984. *Primeras jornadas mujer y salud, mayo 1984*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1985. Informe del Instituto de la Mujer sobre aplicación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo (septiembre 1985). En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 148-56. No publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986a. Borrador de Orden Ministerial sustitutoria de la de 31 de julio de 1985 sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios. En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 180-90. No publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986b. Comentarios al proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios (31 octubre 1986). Documento interno no publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986c. *El Instituto de la Mujer 1983-1986*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1986d. Informe del Instituto de la Mujer en relación al documento remitido por el Ministerio de Sanidad sobre desarrollo de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo (agosto de 1986). En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 173-75. No publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986e. Informe sobre la ampliación de la Ley Orgánica 9/85 realizado por el Instituto de la Mujer (abril de 1986). En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 157-69. No publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986f. Memoria explicativa de la necesidad de sustitución de la Orden Ministerial de 31 de julio de 1985, sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios. En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 177-79. No publicado.
- Instituto de la Mujer. 1986g. Segundo informe sobre el proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios (14 noviembre 1986). Documento interno no publicado.
- Instituto de la Mujer. 1988a. *Memoria de actividades 1987*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1988b. *Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres, 1988-1990*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1989a. *La formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres: Seminario organizado por el Instituto de la Mujer del 16 al 29 de enero de 1988*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1989b. *Memoria de actividades 1988*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1990. *Memoria de actividades 1989*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1991. *Memoria de actividades 1990*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1992. *Memoria de actividades 1991*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1993a. *Memoria de actividades 1992*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1993b. *Segundo plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres, 1993-1995*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1994a. *Las mujeres en cifras: Una década, 1982-1992*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1994b. *Memoria de actividades 1993*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1995. *Memoria de actividades 1994*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1996a. *Memoria de actividades*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1996b. *Segundo plan de igualdad de oportunidades para las mujeres: Evaluación*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1997a. *Las mujeres en cifras 1997*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer. 1997b. *Tercer plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, 1997-2000*. Madrid: Instituto de la Mujer.

- Instituto de la Mujer 2002. *Las mujeres en cifras*. Disponible el 26 septiembre 2002 en www.mtas.es.
- Instituto de la Mujer. 2003. *Cuarto plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, 2003-2006*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer 2004. *Las mujeres en cifras*. Disponible el 18 agosto 2004 en www.mtas.es.
- Instituto IDES. 1988. *Las españolas ante la política*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Jenkins, J. Craig, y Charles Perrow. 1977. Insurgency of the powerless: Farm workers' movements, 1946-1972. *American Sociological Review* 42:249-68.
- Jenness, Valerie. 1990. From sex as sin to sex as work: COYOTE and the reorganization of prostitution as a social problem. *Social Problems* 37 (3):403-20.
- Jenson, Jane, y Celia Valiente. 2001. El movimiento a favor de la democracia paritaria en Francia y España. *Revista Española de Ciencia Política* 5:79-110.
- Jiménez, Eduard, Maite Montagut, María Oliver, Carmen Chaves, y Anna Escobedo. 1998. *Estudio de identificación y evaluación de buenas prácticas en acciones de igualdad de oportunidades: Resumen del informe final*. Sin lugar de publicación: Sin editorial.
- Jónasdóttir, Anna G. 1988. On the concept of interest, women's interests, and the limitations of interest theory. En *The political interests of gender: Developing theory and research with a feminist voice*, eds. Kathleen B. Jones, y Anna G. Jónasdóttir, 33-65. Londres: Sage.
- Jones, Anny Brooksbank. 1995. Spain's Institute for Women. *European Journal of Women's Studies* 2 (2):261-69.
- Jones, Anny Brooksbank. 1997. *Women in contemporary Spain*. Manchester: Manchester University Press.
- Jordan, A. Grant. 1981. Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: Images of the policy process. *Journal of Public Policy* 1, 1:95-123.
- Kaplan, Gisela 1992. *Contemporary Western European feminism*. Londres: UCL Press y Allen & Unwin.
- Kaplan, Temma. 1999. Luchar por la democracia: Formas de organización de las mujeres en los años cincuenta y los años setenta. En *Mujeres, regulación de conflictos sociales y cultura de la paz*, ed. Anna Aguado, 89-107. Valencia: Universidad de Valencia.
- Kardam, Nüket, y Selma Acuner. 2003. National women's machineries: Structures and spaces. En *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 96-113. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Katzenstein, Mary Fainsod, y Carol McClurg Mueller, eds. 1987. *The women's movements of the United States and Western Europe: Consciousness, political opportunities, and public policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kingdom, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.
- Kitschelt, Herbert P. 1986. Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies. *British Journal of Political Science* 16:57-85.
- Kriesi, Hanspeter 1995. The political opportunity structure of new social movements: Its impact on their mobilization. En *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*, eds. J. Craig Jenkins, y Bert Klandermans, 167-98. Minneapolis (Minnesota): University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter 1996. The organizational structure of new social movements in a political context. En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, eds. Doug McAdam, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald, 152-84. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kwesiga, Joy C. 2003. The national machinery for gender equality in Uganda: Institutionalized gesture politics? En *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 203-22. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Lewis, Barbara. 1990. Farming women, public policy, and the Women's Ministry: A case study from Cameroon. En *Women, international development and politics: The bureaucratic mire*, ed. Kathleen Staudt, 180-200. Philadelphia (Pennsylvania): Temple University Press.
- Lombardo, Emanuela. 2003. La europeización de la política española de igualdad de género. *Revista Española de Ciencia Política* 9:65-82.
- Lombardo, Emanuela. 2004. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lombardo, Emanuela. 2005. Desigualdad de género en la política: Un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 21-23 septiembre.
- López-Accotto, Ana Inés. 1999. Las mujeres en la transición política española. En *Mujeres: De lo privado a lo público*, ed. Laura Nuño, 108-31. Madrid: Tecnos.
- Lovenduski, Joni. 1993. Introduction: The dynamics of gender and

- party. En *Gender and Party Politics*, eds. Joni Lovenduski, y Pippa Norris, 1-15. Londres: Sage.
- Lovenduski, Joni. 1996. Sex, gender and British politics. En *Women in politics*, eds. Joni Lovenduski, y Pippa Norris, 3-18. Oxford: Oxford University Press y The Hansard Society for Parliamentary Government.
- Lovenduski, Joni, ed. 2005. *State feminism and political representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lovenduski, Joni, y Pippa Norris, eds. 1993. *Gender and party politics*. Londres: Sage.
- Lovenduski, Joni, Pippa Norris, y Catriona Burness. 1994. The party and women. En *Conservative century: The Conservative Party since 1900*, eds. Anthony Seldon, y Stuart Ball, 611-35. Oxford: Oxford University Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics* 16, 4:677-715.
- Lucas, Eugénie A. 1990. State feminism: Norwegian women and the welfare state. *Feminist Issues* 43:53.
- Macaulay, Fiona. 1998. Localities of power: Gender, parties and democracy in Chile and Brazil. En *Women and empowerment: Illustrations from the Third World*, ed. Haleh Afshar, 86-109. Nueva York: St. Martin's Press.
- Macaulay, Fiona. 2000. Getting gender on the policy agenda: A study of a Brazilian feminist lobby group. En *Hidden histories of gender and the state in Latin America*, eds. Elizabeth Dore, y Maxine Molyneux, 346-67. Durham y Londres: Duke University Press.
- Marín Gómez, José Ángel. 1996. *Aborto y Constitución*. Jaén: Universidad de Jaén.
- Martínez Ten, Carmen. 1994. Directora del Instituto de la Mujer. Entrevista personal, Madrid, 5 mayo.
- Martínez, Eva. 1999. Actividad legislativa y debate parlamentario para la igualdad entre los sexos: El caso del Parlamento vasco (1980-1997). En *Género y ciudadanía: Revisiones desde el ámbito privado*, eds. Margarita Ortega, Cristina Sánchez, y Celia Valiente, 407-21. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Martínez, Eva, y Arantxa Elizondo. 1997. Women in politics: Are they really concerned about equality? An essay on the Basque political system. *The European Journal of Women's Studies* 4:451-72.
- Matear, Ann. 1995. The Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM): Women and the process of democratic transition in Chile 1990-94. En *Neo-liberalism with a human face? The politics and economics of the Chilean model*, ed. David E. Hojman, 93-117. Liverpool: Institute of Latin American Studies, The University of Liverpool.
- Mazur, Amy G. 1995. *Gender bias and the state: Symbolic reform at work in Fifth Republic France*. Pittsburgh y Londres: University of Pittsburgh Press.
- Mazur, Amy G. ed. 2001. *State feminism, women's movements, and job training: Making democracies work in the global economy*. Nueva York: Routledge.
- Mazur, Amy G. ed. 2002. *Theorizing feminist policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazur, Amy G., y Janine Parry. 1998. Choosing not to choose in comparative policy research design: The case of the Research Network on Gender, Politics, and the State. *Journal of Policy Studies* 26, 3:384-95.
- McAdam, Doug. 1982. *Political process and the development of Black insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McBride, Dorothy E., y Amy G. Mazur. 2004. *Research Network on Gender Politics and the State (RNGS) Project Description/September 2004*. Disponible el 22 noviembre 2004 en <http://libarts/wsu.edu/po-lisci/rngs>.
- McCarthy, John D., y Mayer N. Zald. 1977. Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology* 82 (6):1212-41.
- McKenzie, Hermione. 1998. The women's movement and public policy in Jamaica. En *Women's movements and public policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*, eds. Geertje Lycklama à Nijeholt, Virginia Vargas, y Saskia Wieringa, 49-75. Nueva York: Garland.
- Mendizábal, Garbiñe, y Esther Ortiz. 1996. Del discurso de igualdad a los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: Análisis de la Comunidad Autónoma Vasca. En *Sociología de las relaciones de género: Congreso de sociología, Granada, 1995*, eds. Cristina Brullet, y Pilar Carrasquer, 241-53. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Miller, Susan L., y Rosemary Barberet. 1994. A cross-cultural comparison of social reform: The growing pains of the battered women's movements in Washington, D.C., and Madrid, Spain. *Law & Social Inquiry* 19, 4:923-66.
- Ministerio de Sanidad y Consumo. 1986a. Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre desarrollo de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo (julio de 1986). Aborto: Síntesis de análisis y propuestas de desarrollo. En *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, ed. Partido Socialista Obrero Español (Secretaría Federal de Participación de la Mujer), 170-72. No publicado.
- Ministerio de Sanidad y Consumo. 1986b. Proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios.

- Documento interno no publicado.
- Miura, Asunción. 1991. Abolicionismo, integración y propuestas sobre la prostitución. En *Prostitución: Debate y propuestas del movimiento feminista*, ed. Forum de Política Feminista, 11-15. Madrid: Forum de Política Feminista.
- Mohanty, Chandra Talpade. 1998. Feminist encounters: Locating the politics of experience. En *Feminism and politics*, ed. Anne Phillips, 254-72. Oxford: Oxford University Press.
- Molyneaux, Maxine. 1985. Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua. *Feminist Studies* 11 (2):227-54.
- Molyneaux, Maxine. 1998. Analyzing women's movements. *Development and Change* 29 (2):219-45.
- Montero, Justa. 1986. Defendamos a las prostitutas, condenemos la prostitución. Ponencia presentada en *Encuentros en Carabanchel: Violencia contra las mujeres*, Madrid, 22-24 enero.
- Montero, Justa. 1994. Comisión Pro-Derecho al Aborto. Entrevista personal. Madrid, 25 mayo.
- Mora Nieto, Rocío, y María Morales Moreno. 2002. Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituta. Entrevista personal. Madrid, 4 abril.
- Moreno, Rita. 2002. Las mujeres ante la reforma del desempleo: Hacia la movilización general. *Trabajadora* 4:15-20.
- Moser, Caroline O.N. 1989. Planning in the Third World: Meeting practical and strategic gender needs. *World Development* 17 (11):1799-825.
- Mujeres*. 1983-1986, 1990-1996.
- Nasarre, Eugenio. 2002. Las "listas cremallera". *El País* 28 junio:28.
- Nelson, Barbara. 1984. *Making an issue of child abuse: Political agenda setting for social problems*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Oleaga, Ricardo. 1990. *El ama de casa, hoy*. Elorrio (Bizkaia): Eroski.
- Olga-Prostituta de Madrid. 1986. Sobre mis experiencias y vivencias en la prostitución. En *Debates sobre la prostitución: Valencia, 16, 17 y 18 enero de 1986*, ed. Institut Valencià de la Dona, 75-76. Valencia: Institut Valencià de la Dona.
- Oliván, Montserrat. 1986. Sobre la prostitución: ¿Trabajadoras del sexo? Ponencia presentada en *Encuentros en Carabanchel: Violencia contra las mujeres*, Madrid, 22-24 enero.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 1992. *Historical statistics*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Ortbals, Candice D. 2004. *Embedded institutions, activisms, and discourses: Untangling the intersections of women's civil society and women's policy agencies in Spain*. Tesis doctoral, Indiana University, Estados Unidos.
- Ortbals, Candice D. 2005. Cooperation between women "inside" and "outside" the state: An analysis of sub-national women's policymaking and activism in Spain. Ponencia presentada en las *33rd European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops*, Granada, 14-19 abril.
- Ortiz Corulla, Carmen. 1987. *La participación política de las mujeres en la democracia (1979-1986)*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Outshoorn, Joyce. 1996a. The meaning of "woman" in abortion policy: A comparative approach. Ponencia presentada en el *92nd Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, 29 agosto-1 septiembre.
- Outshoorn, Joyce. 1996b. The stability of compromise: Abortion politics in Western Europe. En *Abortion politics: Public policy in cross-cultural perspective*, eds. Marianne Githens, y Dorothy McBride Stetson, 145-64. Nueva York y Londres: Routledge.
- Outshoorn, Joyce. 1998. Sexuality and international commerce: The traffic in women and prostitution policy in the Netherlands. En *Politics of sexuality: Identity, gender and citizenship*, eds. Terrell Carver, y Véronique Mottier, 190-99. Londres y Nueva York: Routledge.
- Outshoorn, Joyce. 2001a. Debating prostitution in Parliament: A feminist analysis. *The European Journal of Women's Studies* 8 (4):472-90.
- Outshoorn, Joyce. 2001b. Regulating prostitution as sex work: The pioneer case of the Netherlands. *Acta Politica: International Journal of Political Science* 36:155-79.
- Outshoorn, Joyce, ed. 2004. *The Politics of prostitution: Women's movements, democratic states and the globalization of sex commerce*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Partido Popular. 1989, 1993, 1996. Elecciones generales: Programas electorales.
- Partido Socialista Obrero Español. 1982. Elecciones generales: Programa electoral.
- Partido Socialista Obrero Español. 1984. *30 Congreso Federal, Madrid: 13-16 diciembre 1984: Resoluciones*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partido Socialista Obrero Español. 1986. Elecciones generales: Programa electoral.
- Partido Socialista Obrero Español. 1988a. *Aspectos y problemas de la vida política española: Programa 2000*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Partido Socialista Obrero Español. 1988b. *Estrategias para la igualdad*

- de sexo: Programa 2000, cuadernos de debate. Madrid: Siglo XXI.
- Partido Socialista Obrero Español. 1988c. *Resoluciones aprobadas por el 31 Congreso Federal, Madrid, 22-24 de enero de 1988*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partido Socialista Obrero Español. 1989. Elecciones generales: Programa electoral.
- Partido Socialista Obrero Español. 1990. *32 Congreso Federal: Resoluciones*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partido Socialista Obrero Español. 1993. Elecciones generales: Programa electoral.
- Partido Socialista Obrero Español. 1994. *33 Congreso Federal: Resoluciones*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partido Socialista Obrero Español. 1996. Elecciones generales: Programa electoral.
- Partido Socialista Obrero Español. 1997. *Resoluciones aprobadas por el 34 Congreso Federal, Madrid, 20-22 de junio de 1997*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partido Socialista Obrero Español-Secretaría de Participación de la Mujer. 1988. *Mujer-hombre: 125 medidas para la igualdad*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- Partit Feminista de Catalunya. 1986. Prostitución. Ponencia presentada en *Encuentros en Carabanchel: Violencia contra las mujeres*, Madrid, 22-24 enero.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio. 1999. La cuota femenina en las candidaturas electorales. *El País* 1 julio:15-16.
- Peregrín, Julia. 1984. Nosotras, nuestros abortos y nuestras palabras. En *Primeras Jornadas mujer y salud, mayo 1984*, ed. Instituto de la Mujer, 51-56. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Pérez Díaz, Víctor. 1995. El largo plazo y el "lado blando" de las políticas de empleo: Aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa. *Analistas Socio-Políticos Research Paper* 11(a).
- Pérez Díaz, Víctor, y Juan Carlos Rodríguez Pérez. 1994. Inertial choices: Spanish human resources policies and practices (1959-1993). *Analistas Socio-Políticos Research Paper* 2 (b).
- Pérez-Herrera Ortiz de Solórzano, Dolores. 2002. Secretaria General del Instituto de la Mujer. Entrevista personal. Madrid, 19 abril.
- Pethersen, Gail. 1996. *The prostitution prism*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Phillips, Anne. 1998a. Dealing with difference: A politics of ideas or a politics of presence? En *Feminism and politics*, ed. Anne Phillips, 475-95. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne. 1998b. Democracy and representation: Or, why should it matter who our representatives are? En *Feminism and politics*, ed. Anne Phillips, 224-40. Oxford: Oxford University Press.
- Pineda, Empar. 1995. Algunas reflexiones sobre el estado actual del feminismo en España. *Género y Sociedad* 3:95-116.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The concept of representation*. Berkeley y Los Angeles (California): University of California Press.
- Premfors, Rune. 1981. National policy styles and higher education in France, Sweden and the United Kingdom. *European Journal of Education* 16 (2):253-62.
- Pringle, Rosemary, y Sophie Watson. 1992. "Women's interests" and the post-structuralist state. En *Destabilizing theory: Contemporary feminist debates*, eds. Michèle Barrett, y Anne Phillips, 53-73. Cambridge: Polity Press.
- Puleo, Alicia. 1996. Feminismo y política en España. *Leviatán* 63:49-62.
- Radcliff, Pamela. 2002. Citizenship and housewives: The problem of female citizenship in Spain's transition to democracy. *Journal of Social History* otoño:77-100.
- Rai, Shirin M. 2003a. Institutional mechanisms for the advancement of women: Mainstreaming gender, democratizing the state? En *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 15-39. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Rai, Shirin M. 2003b. The National Commission for Women: The Indian experience. In *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, ed. Shirin M. Rai, 223-42. Manchester y New York: Manchester University Press.
- Ramiro Fernández, Luis 2000. *Incentivos electorales y límites organizativos: Cambio y elección de estrategias en el PCE e IU, 1986-1999*. Tesis doctoral. Instituto Universitario Europeo, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.
- Richardson, Jeremy. 1982. Convergent policy styles in Europe? En *Policy styles in Western Europe*, ed. Jeremy Richardson, 197-209. Londres: George Allen & Unwin.
- Richardson, Jeremy, Gunnel Gustafsson, y Grant Jordan. 1982. The concept of policy style. En *Policy styles in Western Europe*, ed. Jeremy Richardson, 1-16. Londres: George Allen & Unwin.
- Rodríguez, Victoria E. 2003. *Women in contemporary Mexican politics*. Austin (Texas): University of Texas Press.
- Rowan-Campbell, Doriene. 1995. National machineries for women: A balancing act. En *A commitment to the world's women: Perspectives on development for Beijing and beyond*, eds. Noeleen Heyzer, Sushma Kapoor, y Joanne Sandler, 141-47. Nueva York: UNIFEM.

- Ruiz Jiménez, Antonia María. 1999. Evolución y actitudes de AP-PP hacia la participación femenina en el mercado de trabajo: Discusión de algunas hipótesis explicativas. En *Género y ciudadanía: Revisión desde el ámbito privado*, eds. Margarita Ortega, Cristina Sánchez, y Celia Valiente, 449-68. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Ruiz Jiménez, Antonia María. 2002. *Mecanismos de cambio ideológico en introducción de políticas de género en partidos conservadores: El caso de AP-PP en España en perspectiva comparada*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Ruiz Miguel, Alfonso. 1999. Paridad electoral y cuotas femeninas. *Claves de Razón Práctica* 94:48-53.
- Ruiz-Tagle, María Ángeles. 1999. La paridad, un derecho de ciudadanía. *El País* 6 abril:36.
- Salas, María. 1996. Una mirada sobre los sucesivos feminismos. *Documentación Social* 105:13-32.
- Sampedro, María R. 1992. *Administración local y políticas de igualdad de la mujer*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Sapiro, Virginia. 1998. When are interests interesting? The problem of political representation. En *Feminism and politics*, ed. Anne Phillips, 169-92. Oxford: Oxford University Press.
- Sawer, Marian. 1990. *Sisters in suits: Women and public policy in Australia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Sawer, Marian. 1996. Femocrats and ecorats: Women's policy machinery in Australia, Canada and New Zealand. Ginebra, *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Occasional Paper* 6.
- Scanlon, Geraldine M. 1976. *La Polémica feminista en la España contemporánea (1868-1974)*. Madrid: Siglo XXI.
- Scanlon, Geraldine M. 1990. El movimiento feminista en España, 1900-1985: Logros y dificultades. En *Participación política de las mujeres*, ed. Judith Astelarra, 83-100. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.
- Schattschneider, E.E. 1975 [1960]. *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Hindsdale (Illinois): The Dryden Press.
- Schumacher, Maria Aparecida, y Elizabeth Vargas. 1993. A place in government: Alibi or conquest? *Estudos Feministas* 1 (2):449-60.
- Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 1979. *Proteccionismo y discriminación de la mujer en la legislación laboral: Jornadas de Comisiones Obreras, 17-18 marzo 1979*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 1980. *La mujer: Un paro silencioso. Segundas jornadas de Comisiones Obreras, Secretaría de la Mujer*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 1983a. *El trabajo de las mujeres: ¿cómo, dónde y por qué? Terceras jornadas de la mujer de Comisiones Obreras*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 1983b. *Encuentros sobre mujeres y participación sindical, Cuartas jornadas de la mujer de Comisiones Obreras, 3-4 diciembre 1983*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 1986. *La mujer en la economía sumergida: Quintas jornadas de la mujer de Comisiones Obreras*. Madrid: Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras.
- Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer. 1986a. El movimiento feminista en España. En *La mujer española: De la tradición a la modernidad (1960-1980)*, eds. Concha Borreguero, Elena Catena, Consuelo de la Gándara, y María Salas, 29-40. Madrid: Tecnos.
- Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer 1986b. Introducción. En *La mujer española: De la tradición a la modernidad (1960-1980)*, eds. Concha Borreguero, Elena Catena, Consuelo de la Gándara, y María Salas, 11-15. Madrid: Tecnos.
- Sensat, Núria, y Reyes Varela. 1998. Las políticas dirigidas a las mujeres: La acción pública para la igualdad de los sexos. En *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, eds. Joan Subirats, y Ricard Gomà, 341-61. Barcelona: Ariel.
- Skjeie, Hege. 1993. Ending the male political hegemony: The Norwegian experience. En *Gender and party politics*, eds. Joni Lovenduski, y Pippa Norris, 231-62. Londres: Sage.
- Snow, David A., y Robert D. Benford. 1992. Master frames and cycles of protest. En *Frontiers in social movement theory*, eds. Aldon D. Morris, y Carol McClurg Mueller, 133-55. New Haven (Connecticut): Yale University Press.
- Stetson, Dorothy McBride, ed. 2001. *Abortion politics, women's movements, and the democratic state: A comparative study of state feminism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stetson, Dorothy McBride, y Amy G. Mazur, eds. 1995. *Comparative state feminism*. Thousand Oaks (California): Sage.
- Stetson, Dorothy McBride, y Amy G. Mazur. 2000. Women's movements and the state: Job training policy in France and the US. *Political Re-*

- search *Quarterly* 53 (3):597-623.
- Subirats, Marina. 1994. Directora del Instituto de la Mujer. Entrevista personal, Madrid, 10 mayo.
- Subirats Humet, Joan. 1992. *Un problema de estilo: La formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sundman, Kerstin. 1999. *Between the home and the institutions: The feminist movement in Madrid, Spain*. Goteburgo: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Swarup, Hem Lata, Niroj Sinha, Chitra Ghosh, y Pam Rajput. 1994. Women's political engagement in India: Some critical issues. En *Women and politics worldwide*, eds. Barbara J. Nelson, y Najma Chowdhury, 361-79. New Haven (Connecticut) y Londres: Yale University Press.
- Tarrow, Sydney 1996. States and opportunities: The political structuring of social movements. En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, eds. Doug McAdam, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald, 41-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. 2ª ed. Nueva York: Cambridge University Press.
- Threlfall, Monica 1985. The women's movement in Spain. *New Left Review* 151:44-73.
- Threlfall, Monica. 1989. Social policy towards women in Spain, Greece and Portugal. En *Southern European socialism: Parties, elections and the challenge of governments*, eds. Tom Gallagher, y Allan M. Williams, 217-46. Manchester: Manchester University Press.
- Threlfall, Monica. 1996. Feminist politics and social change in Spain. En *Feminist politics and social transformation in the North*, ed. Monica Threlfall, 115-51. Londres y Nueva York: Verso.
- Threlfall, Monica. 1998. State feminism or party feminism? Feminist politics and the Spanish Institute of Women. *European Journal of Women Studies* 5 (1):69-93.
- Threlfall, Monica, Christine Cousins, y Celia Valiente. 2005. *Gendering Spanish democracy*. Londres: Routledge.
- Tilly, Charles 1978. *From mobilization to revolution*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley.
- Trabajadora* 1984-1992.
- Trujillo Barbadillo, Gracia. 1999. El movimiento feminista como actor político en España: El caso de la aprobación de la Ley de despenalización del aborto de 1985. Ponencia presentada en el *IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Granada, 30 septiembre-2 octubre.
- Tsikata, Dzodzi. 1999. Location is not everything. *African Agenda* 1:14-17. *Unión* 1984-1992.
- Unión General de Trabajadores. 1978. *Primera conferencia sobre la mujer Trabajadora, Madrid, 26-27 de febrero de 1977*. Madrid: Unión General de Trabajadores.
- Unión General de Trabajadores. 1983, 1986, 1990, 1994. Congresos federales: Resoluciones.
- Valenciano Martínez-Orozco, Elena. 1999. Directora de la Fundación Mujeres. Entrevista personal. Madrid, 16 abril.
- Valiente, Celia. 1996. El feminismo institucional en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994. *Revista Internacional de Sociología* 13:163-204.
- Valiente, Celia. 1998-1999. Feminismo de Estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 13-14:181-97.
- Valiente, Celia. 1999. El feminismo de Estado y los debates políticos: La formación ocupacional en España (1983-1998). *Revista Española de Ciencia Política* 1 (1):127-47.
- Valiente, Celia. 2000. Género y ciudadanía: Los organismos de igualdad y el Estado de bienestar en España. En *Ciudadanía y democracia*, ed. Manuel Pérez Ledesma, 199-229. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Valiente, Celia. 2001a. A closed subsystem and distant feminist demands block women-friendly outcomes in Spain. En *State feminism, women's movements, and job training: Making democracies work in the global economy*, ed. Amy G. Mazur, 111-30. Nueva York: Routledge.
- Valiente, Celia. 2001b. Do political parties matter? Do Spanish parties make a difference in child care policies? En *Promoting evidence-based practice in early childhood education: Research and its implications*, ed. Tricia David, 97-114. Amsterdam: JAI Press.
- Valiente, Celia. 2001c. Gendering abortion debates: State feminism in Spain. En *Abortion politics, women's movements, and the democratic state: A comparative study of state feminism*, ed. Dorothy McBride Stetson, 229-45. Nueva York: Oxford University Press.
- Valiente, Celia. 2001d. Identidades colectivas y movimientos de mujeres: El caso de "Madres Contra la Droga" en España. *Revista Internacional de Sociología* 29:35-65.
- Valiente, Celia. 2001e. ¿Movilizándose por otros?: El caso de las "Madres Contra la Droga" en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 96:153-83.
- Valiente, Celia. 2001f. Movimientos sociales y Estados: La movilización feminista en España desde los años sesenta. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 161:31-58.

- Valiente, Celia. 2004a. La política de la prostitución: El papel del movimiento de mujeres y los organismos de igualdad en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 105:103-32.
- Valiente, Celia. 2004b. State feminism and central state debates on prostitution in post-authoritarian Spain. En *The politics of prostitution: Women's movements, democratic states and the globalisation of sex commerce*, ed. Joyce Outshoorn, 205-24. Cambridge: Cambridge University Press
- Valiente, Celia. 2005. The women's movement, gender equality agencies and central-state debates on political representation in Spain. En *State feminism and political representation*, ed. Joni Lovenduski, 174-94. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watson, Sophie. 1990. The state of the play: An introduction. En *Playing the state: Australian feminist interventions*, ed. Sophie Watson, 3-20. Londres y Nueva York: Verso.
- Waylen, Georgina. 1992. Women's movements and democratization in Chile. University of Salford Occasional Paper in Politics and Contemporary History 31.
- Waylen, Georgina. 1994. Women and democratization: Conceptualizing gender relations in transition politics. *World Politics* 46:327-54.
- Waylen, Georgina. 1996. Democratization, feminism and the state in Chile: The establishment of SERMAN. En *Women and the state: International perspectives*, eds. Shirin M. Rai, y Geraldine Lievesley, 103-17. Londres: Taylor & Francis.
- Wieringa, Saskia. 1994. Women's interests and empowerment: Gender planning reconsidered. *Development and Change* 25 (4):829-48.
- Wolchik, Sharon L. 2000. Reproductive policies in the Czech and Slovak Republic. En *Reproducing gender: Politics, publics, and everyday life after socialism*, eds. Susan Gal, y Gail Kligman, 58-91. Princeton (New Jersey): Princeton University Press.
- Zald, Mayer N. 1992. Looking backward to look forward: Reflections on the past and future of the resource mobilization research program. En *Frontiers in social movement theory*, eds. Aldon D. Morris, y Carol McClurg Mueller, 133-55. New Haven (Connecticut): Yale University Press.
- Zatz, Noah D. 1997. Sex work/sex act: Law, labor, and desire in constructions of prostitution. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 22 (2):276-308.
- Zulu, Lindiwe. 2000. Institutionalizing change: South African women's participation in the transition to democracy. En *International perspectives on gender and democratization*, ed. Shirin M. Rai, 166-81. Londres: Macmillan.

Colecció Quaderns Feministes

1. *Women and the labour market in the southern countries. La actividad femenina en el sur de Europa*. Teresa Domingo y M^a Luisa Moló (coord.). 1998. 172 pp.
2. *Mujeres directivas: Promoción profesional en España y el Reino Unido. Exceptional Women: The career paths of women managers in Spain and the UK*. Ester Barberà, Maite Sarrió y Amparo Ramos (coord.). 2000. 382 pp.
3. *Género, ciudadanía y sujeto político. En torno a las políticas de igualdad*. Neus Campillo Iborra (coord.). 2002. 191 pp.
4. *Mujeres y ciudadanía. La democracia paritaria*. Julia Sevilla Merino. 2004. 172 pp.
5. *Mujer y desarrollo*. Concha Domingo Pérez (coord.). 2005. 232 pp.