

DESARROLLO DE LA LEY DE IGUALDAD EN EL EMPLEO:

el papel de las políticas públicas



COORDINADORA ESPAÑOLA PARA EL LOBBY EUROPEO DE MUJERES



Responsable del Programa Política Social, Empleo y Reparto de Responsabilidades:

Teresa Nevado Bueno

Coordinadora del Seminario:

Teresa Nevado Bueno

Edita:



COORDINADORA ESPAÑOLA PARA EL LOBBY EUROPEO DE MUJERES

C. Almagro, 28, Bajo. 28010 Madrid. Tel. 91 319 11 95. Fax. 91 319 27 82

e- mail: celem@celem.org

www.celem.org

Subvencionado por:

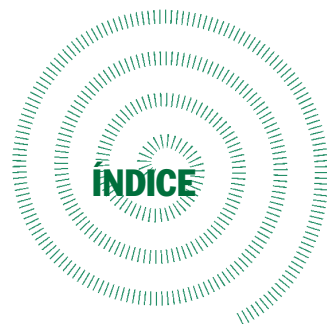


Ministerio de Igualdad (Instituto de la Mujer)

Producción gráfica:

carmendehijos@terra.es

Dep. Legal:



Presentación

pág. 5

Teresa Nevado Bueno

Vicepresidenta de la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres



LA LEY DE IGUALDAD: un análisis de su desarrollo y aplicación en lo referido a las medidas a adoptar por los poderes públicos

Teresa Nevado Bueno

Vicepresidenta de la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres

pág. 7

DESARROLLO DE LA LEY DE IGUALDAD EN EL EMPLEO: el papel de las políticas públicas

Dolores Licerias Ruiz

Ex Secretaria de Empleo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras

pág. 23

LA LEY DE IGUALDAD:

Igualdad y paridad ¿un caso de *falsos amigos*?

Elena Carantoña Alvarez

Consultora

pág. 37



TERESA NEVADO BUENO

Vicepresidenta de la Coordinadora Española
para el Lobby Europeo de Mujeres



Presentación

La puesta en marcha en toda su intensidad de los nuevos mecanismos y metodologías que aporta la Ley de Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, de Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, constituye la estrategia a seguir por parte de las Administraciones Públicas hacia las empresas y hacia el mercado de trabajo para conseguir los objetivos de igualdad.

Las legislaciones vigentes son los marcos normativos en que se sitúan los poderes públicos para actuar. Y las citadas legislaciones no pueden ser entendidas tan sólo como declaración de intenciones, sino como normas de obligado cumplimiento para todos y, en particular, para el papel activo y de cambio de actitudes que corresponden y que se reservan para sí las propias administraciones públicas.

Por ello, la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (CELEM), queremos reflexionar en profundidad sobre los mecanismos contemplados en dicha Ley y analizar el grado de cumplimiento de los mismos, así como elaborar propuestas sobre cuales deben ser los contenidos e indicadores en el uso de estas medidas.

Esta Ley no es tan sólo el conjunto de medidas de obligado cumplimiento y que modifican la Ley Electoral, el Estatuto de los Trabajadores, la reforma del Sistema de la Seguridad Social para pago de prestaciones o los Planes de Igualdad en las empresas. La Ley de Igualdad es también el enunciado de los principios de transversalidad en las políticas públicas, los cambios a introducir en los procedimientos de contratos y subvenciones, la fijación de indicadores para evaluar los planes y programas y la creación de unidades de igualdad en todos los Ministerios que posibiliten este carácter transversal.



Hemos contado con tres intervenciones de gran interés, en las que se ha analizado como está afectando la crisis a la igualdad dentro del empleo, las medidas que se establecen en la Ley de Igualdad y su nivel de desarrollo y cumplimiento y, finalmente, hemos visto como se están aplicando estas medidas en el propio personal de las administraciones públicas.

Las asociaciones de mujeres hemos sido impulsoras de los cambios legislativos ocurridos en nuestro país desde la llegada de la democracia para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. La igualdad legal está plenamente conseguida y hemos avanzado mucho en la igualdad real. Pero somos conscientes de lo difícil que resulta remover los obstáculos que impiden idénticas oportunidades y posibilidades para unos y otras y por ello, nuestro objetivo, es continuar impulsando las medidas públicas y privadas para lograrlo.

Es este papel vigilante del movimiento feminista el que no debemos olvidar nunca. Estamos para desvelar los problemas ocultos e ir, por tanto, un paso por delante de las medidas que se aprueban y para exigir el cumplimiento íntegro y efectivo de las mismas.

Esperamos que este Seminario ayude a ello. Esperamos que contribuya a una toma de conciencia por parte de las asociaciones de mujeres sobre el nivel de desarrollo y cumplimiento de la citada Ley y que esa actitud reivindicativa obligue a sacar el mayor partido posible de la misma. Porque ello será lo mejor para lograr la igualdad real entre hombres y mujeres en todos los aspectos y, muy en concreto, en el mundo del empleo.

LA LEY DE IGUALDAD: un análisis de su desarrollo y aplicación en lo referido a las medidas a adoptar por los poderes públicos

TERESA NEVADO BUENO

Vicepresidenta de la Coordinadora
Española para el Lobby Europeo
de Mujeres





Introducción

Antes de todo debo disculpar la ausencia de la ponente que estaba en el programa, Concepción Cebrían. Por motivos de enfermedad, ya conocida, no ha podido asistir. Me ha pedido que yo la sustituya y me ha dado numerosas sugerencias y proporcionado información con la que estaba trabajando, para ayudarme a preparar mi intervención. Muchos de los datos y los análisis que aquí reflejo son aportaciones suyas y a ella se lo agradezco. Por supuesto las opiniones que vierto son sólo mías y si resultan más o menos controvertidas, sólo a mí habría que reprocharlas.

Dicho esto, comenzaré mi intervención situando los marcos referenciales en los que se va a situar el debate de esta mesa. Va a tratar del empleo femenino y la igualdad en el mismo y del peso de las políticas públicas para modular, incentivar o desincentivar los objetivos que aquí se persiguen.

Obviamente, las legislaciones vigentes son los marcos normativos en que se sitúan los poderes públicos para actuar. Y las citadas legislaciones no pueden ser entendidas tan sólo como declaración de intenciones, por bienintencionadas que sean, ni elementos de propaganda dirigidas a los actores externos, sino como normas de obligado cumplimiento para todos y todas y, en particular, de obligado cumplimiento para el papel activo y de cambio de actitudes que corresponden y que se reservan para sí las propias administraciones públicas.

En este contexto, la Ley de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres aprobada en Marzo del 2007, se convierte en un eje fundamental para tratar de lograr, tal y como su nombre indica, no la igualdad legal en la sociedad, ya amparada por nuestra Constitución desde hace más de treinta años, sino los cambios necesarios para combatir la desigualdad real que aún pervive, des-



igualdad que se pone de manifiesto en el empleo con unas cifras de tasas de actividad femenina casi veinte puntos inferior a la masculina, unos ingresos en media también inferiores en un 25% y un desempleo superior en casi dos puntos.

Es esta situación la que pretendemos cambiar. Y es el papel de los poderes públicos lo que queremos analizar aquí, ver su capacidad de incidencia en este problema, mediante el desarrollo de todas las potencialidades contempladas en la Ley y la potencialidad del manejo de unos presupuestos, tan elevados como son los de las Administraciones Públicas y su capacidad de contratación.

Obviamente, no estamos ahora en el clima de bonanza económica en que la Ley fue aprobada. Una crisis brutal que ha llevado a nuestro país a una tasa de paro que previsiblemente se situará, en breve, en el 20%, y que puede tener efectos perversos en el empleo femenino y en la aplicación de las medidas de igualdad dentro del mismo.

Inicialmente, la destrucción de empleo afectó al sector de la construcción, fortísimamente masculinizado y, por tanto, tuvo escasa influencia en el paro femenino. Con posterioridad, la crisis ha comenzado a afectar al sector industrial (con menor ocupación de mujeres) y al de servicios (fuertemente feminizado), por no hablar del fuerte aumento de la economía sumergida que suele conjugarse en femenino. Esta situación, aunque hasta el momento ha afectado en menor medida a las mujeres que a los varones, previsiblemente comenzará a incidir de manera creciente en un aumento del desempleo femenino y, lo que es todavía peor, la crisis puede ralentizar de manera muy importante la puesta en marcha de los planes de igualdad o la adopción de las propias medidas de los poderes públicos para favorecer la igualdad.

En este sentido son preocupantes las recientes declaraciones del Ministro de Trabajo, Sr. Corbacho, señalando que creía que el paro no aumentaría en nuestro país, siempre y cuando no aumentara la población activa del mismo. Dado que el único aumento de población activa puede venir por la incorporación de inmigrantes (proceso totalmente cerrado en estos momentos) o por la incorporación de mujeres, anteriormente amas de casa, tal declaración parece, sin que el titular de la misma haya sido consciente, una llamada a que las



mujeres no continúen incorporándose al mercado de trabajo, tal y como han estado haciendo de manera creciente en los últimos treinta años y como previsiblemente debiera ocurrir para llegar a los acuerdos de Lisboa (que plantean alcanzar tasas de actividad femeninas del 60%, frente a las actuales española del 50%).

Las asociaciones de mujeres y el movimiento feminista han sido impulsoras de los trascendentales cambios legislativos ocurridos a lo largo del siglo XX para lograr la igualdad legal entre mujeres y hombres. Pero, asimismo, el movimiento feminista, consciente de que las desigualdades reales no son cambiadas por el simple hecho -extraordinariamente importante, por otra parte- de la consecución de la igualdad legal, ha continuado impulsando la toma de medidas para lograr el cambio de mentalidades, de actuaciones y de conformación social que facilite una igualdad real entre los sexos.

Es este papel vigilante del movimiento feminista el que no debe olvidarse nunca. Estamos para desvelar los problemas ocultos e ir, por tanto, un paso por delante de las medidas que se aprueban y para exigir el cumplimiento íntegro y efectivo de las mismas, logrando que se produzca el mayor desarrollo posible de las potencialidades contenidas en los programas y planes de acción públicos.

Valga esta introducción para situar los elementos de debate. Valga esta introducción para plantear los que queremos que se debata en este seminario. Y valga, asimismo, para señalar el papel que consideramos deben ejercer el movimiento feminista y las asociaciones de mujeres.

Vamos a hablar de empleo femenino. Vamos a hablar de las condiciones de ese empleo. Vamos a hablar de la igualdad real en el acceso y permanencia en el mismo. Y, para favorecer este empleo, tenemos que hablar del grado de cumplimiento de la Ley de Igualdad y de su desarrollo normativo, en aquellos aspectos que lo favorecerían.

No vamos a hablar aquí del conjunto de medidas de la Ley que son imperativas. No serán motivo de análisis en mi intervención los logros ya establecidos como son los permisos de maternidad y paternidad, el blindaje sobre el periodo de embarazo y lactancia, ni la casi total equiparación de protección de estas figuras con independencia de los regímenes de la Se-



guridad Social. La actual Ley mejora de manera importante los elementos recogidos en la anterior de 1999, al ampliar la situación protegida de maternidad al pre y post parto, cubriendo una parte de las cotizaciones de los periodos de carencia de las excedencias, cerrando el abanico de diferencias entre los permisos para cuidados de hijos y de mayores dependientes y equiparando a trabajadoras por cuenta ajena -hasta ahora mucho más protegidas- a las que lo hacen por cuenta propia.

Estas medidas son extremadamente positivas. No sitúan a España en el nivel más alto de protección europea, pero sí la sitúan en un nivel medio alto muy reseñable. Pero, en cualquier caso, son de obligado cumplimiento y su entrada en vigor se situó en el momento de aprobación de la citada Ley.

Tampoco hablaré ahora de las medidas contempladas para ser ejecutadas por los agentes de la sociedad civil: planes de igualdad en las empresas y nombramientos de mujeres en los Consejos de Administración. Se trata de medidas que, obviamente, involucran a otros, cuyos efectos en su conjunto serán positivos, no sólo para las mujeres, sino para las empresas en general, pero que no atañen de manera directa a las políticas públicas y que, por tanto, no son el objetivo de este seminario.

Queremos hablar aquí y ahora del nivel de desarrollo de la citada Ley de Igualdad en lo que respecta a lo establecido como compromisos de las Administraciones Públicas. Dos años y medio de recorrido de esta ley permiten una evaluación de su nivel de cumplimiento. Hasta el punto de que el Ministerio de Igualdad ha publicado ya con fecha 4 de Marzo de este año un Informe-Balance de su aplicación.

Medidas de la Ley de Igualdad relativas a los poderes públicos

Reseñaremos los elementos fundamentales que se reflejan en la citada Ley, para proceder después a un análisis detallado del cumplimiento de los mismos. Dejamos a un lado los artículos referidos a la promoción a puestos de responsabilidad (que será tratado en otra ponencia) y los que tienen que ver con permisos de maternidad, paternidad y asuntos con-

xos, por tratarse, como ya hemos indicado, de asuntos de carácter taxativo y, por tanto, de obligado cumplimiento.

Citamos, pues, aquí, los artículos más importantes que, sin ser normas imperativas, obligan a las administraciones públicas y, para cuyo cumplimiento, se exigiría un desarrollo normativo posterior o una voluntad decidida y expresa de puesta en marcha.

Ley 3/2007 de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (algunos artículos)

Artículo 15. Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

Artículo 16. Nombramientos realizados por los Poderes Públicos.

Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.

Artículo 18. Informe periódico.

En los términos que reglamentariamente se determinen, el Gobierno elaborará un informe periódico sobre el conjunto de sus actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres. De este informe se dará cuenta a las Cortes Generales.

Artículo 19. Informes de impacto de género.

Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

Artículo 20. Adecuación de las estadísticas y estudios.

Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deberán:

- a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo.
- b) Establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un me-



por conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.

c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención.

d) Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo.

e) Explotar los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención.

f) Revisar y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres.

Sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas.

Artículo 33. Contratos de las Administraciones públicas.

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público.

Artículo 34. Contratos de la Administración General del Estado.

1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.

2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualem en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

Artículo 35. Subvenciones públicas.

Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley.

Artículo 55. Informe de impacto de género en las pruebas de acceso al empleo público.

La aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público deberá acompañarse de un informe de impacto de género, salvo en casos de urgencia y siempre sin perjuicio de la prohibición de discriminación por razón de sexo.

Artículo 61. Formación para la igualdad.

1. Todas las pruebas de acceso al empleo público de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella contemplarán el estudio y la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres en los diversos ámbitos de la función pública.
2. La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella impartirán cursos de formación sobre la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y sobre prevención de la violencia de género, que se dirigirán a todo su personal.

Artículo 63. Evaluación sobre la igualdad en el empleo público.

Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

Artículo 76. Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres.

La Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres es el órgano colegiado responsable de la coordinación de las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y promover su efectividad.

Su composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

Artículo 77. Las Unidades de Igualdad.

En todos los Ministerios se encomendará a uno de sus órganos directivos el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las materias de su competencia y, en particular, las siguientes:



- a) Recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración.
- b) Elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento.
- c) Asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género.
- d) Fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas.
- e) Velar por el cumplimiento de esta Ley y por la aplicación efectiva del principio de igualdad.

Desarrollo de estas medidas

Es obvio que todas estas medidas van interrelacionadas. El sentido que las inspira no es otro que considerar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, como una necesidad de actuar con carácter transversal en todas las políticas públicas.

Ello exige, obligadamente, mecanismos de vigilancia y evaluación de esas políticas en todos los Ministerios, las Unidades de Igualdad de Género contempladas en la Ley. Y, también, exige una evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos, mediante los correspondientes Informes de Impacto de Género que deben acompañar, ya no sólo a las Leyes, como establecía la Ley del 2003 –desgraciadamente incumplida casi de manera sistemática- sino también a todos los planes y programas de especial relevancia, como añade ahora la actual. Y, finalmente, plantea la necesidad de incidir en la igualdad en el mercado laboral, por la vía de establecer objetivos sectoriales definidos y a través de las contrataciones y subvenciones públicas, favoreciendo a aquellas empresas que, además de cumplir los requisitos para la realización adecuada de las tareas que se pretenden contratar, añadan un valor nuevo como sería la aplicación de la igualdad en sus mecanismos de organización y producción.

Pues bien, si analizamos detenidamente la situación actual, la puesta en marcha de estas medidas está aún lejos de las pretensiones planteadas en los enunciados y articulado de la Ley.

Así, según el Informe del Ministerio de Igualdad, se han creado ya Unidades de Igualdad de Género en todos los Ministerios. Pero según nota infor-

mativa, de fecha 28 de Julio, de la representación de CC.OO. en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, estas unidades se han identificado como **una persona**, en la mayoría de los casos sin formación específica, y a los solos efectos de coordinación con el Ministerio de Igualdad.

Esta Información es consistente con la que se encuentra en el *Informe de Impacto de Género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2009*, que tiene un mérito y no menor, de ser la primera vez que se hace.

En dicho Informe que analiza las partidas presupuestarias de todos los Ministerios, en el apartado referido al propio Ministerio de Economía y Hacienda (pag 33, programa 923M), se detalla expresamente que la Unidad de Igualdad de Género en dicho Ministerio es la *Inspección General del mismo* y se cita que dicho nombramiento se ha realizado en el Real Decreto 1127/2008, así como que es el encargado del “*Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011*”.

Ignoramos si ha habido planes de formación previos y adecuados para que organismos con competencias tan alejadas de la aplicación de las políticas de género estén ahora preparados para hacerlo, pero no deja de ser sorprendente esta atribución de funciones y parecería, más bien, que se trata de resolver formalmente un nombramiento que de constituir las citadas unidades de Igualdad de Género con las competencias y prerrogativas que la Ley establece en su artículo 77.

No nos cabe duda, sin embargo, que de haber funcionado plenamente dichas unidades, habrían puesto algunos reparos al Plan E del Gobierno, tal y como ha estado concebido, dirigido en exclusiva a la realización de obra pública en los ayuntamientos, tipo de trabajo que sólo puede, por su especificidad, generar la contratación, aunque sea temporal, de trabajo masculino. O que se haya primado como sector fundamental en la situación de crisis que vivimos, al sector del automóvil, sector que, evidentemente, no está nada feminizado.

Mientras tanto, las dotaciones presupuestarias para la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, mantienen cifras muy bajas y, según reciente



artículo de 22 de Septiembre del periódico “El País”, hasta ahora se han dedicado más de la mitad de las ayudas concedidas (el 51,5%) a prestaciones económicas del cuidador familiar, es decir de la cuidadora familiar, situación que se contemplaba como excepcional en la Ley.

Recordemos, por último, que el RD 73/2009 establece dichas prestaciones en unos límites máximos que oscilan entre 300 euros/mes para el Grado II nivel 1 hasta 519,13 euros/mes para el Grado III nivel 2, cantidades a las que hay que aplicar el coeficiente reductor correspondiente, dependiendo de la capacidad económica del usuario preceptor.

¿No merecería la pena, tal vez, pensar en un cambio de paradigma del empleo a ser fomentado, no ya el tradicional de las grandes empresas del automóvil o el clásico de obras menores públicas, sino potenciar como sector económico en auge el de la atención a las personas dependientes, capaz de generar empleo y, a la vez, propiciador de un cambio de papeles entre hombres y mujeres?

Planteamos esta idea al Gobierno de la Nación para favorecer que los impulsos y presupuestos públicos destinados a generar empleo sean utilizados con criterios más igualitarios, amén de que sean capaces de iniciar actividades, sostenibles después en el tiempo.

Si buscamos ahora alguna referencia a los Informes de Impacto de Género que también contempla la Ley, nada se dice en el citado Informe del Ministerio.

Conocemos que se ha publicado recientemente el Real Decreto 1083/2009 de 3 de Julio que regula la memoria de análisis normativo, es decir, la información preceptiva que debe acompañar a toda norma promulgada y donde se analice el impacto que la misma puede suponer en sus destinatarios.

Pues bien, en este Decreto se establece la necesidad de que toda memoria de análisis normativo incluya, entre otros elementos, el impacto por razón de género pero remite a que su aplicación entrará en vigor al día siguiente de la aprobación de una posterior Guía Metodológica con fecha límite del 1 de Enero de 2010.

Desconocemos si antes de la futura aprobación de esta Guía se hacen ya, de manera general, los citados informes, puesto que no han sido publicados. Solo conocemos el ya referido a los Presupuestos Generales del Estado del 2009. Que por cierto, exigió una movilización importante del movimiento feminista, con denuncia legal incluida.

Por último, estamos aún esperando el desarrollo correspondiente que ponga en marcha las bonificaciones pensadas para contrataciones y subvenciones que favorezcan la igualdad en las empresas. Poco se ha hecho, de manera generalizada, en este sentido al igual que tampoco se han desarrollado normativas más concretas para regular el Premio a la Excelencia que podría ser, de aplicarse, un fuerte elemento propagandístico que facilitara la adopción de medidas en el mundo laboral.

El papel de las otras administraciones públicas: Comunidades Autónomas y Ayuntamientos

Por último no quiero terminar mi intervención sin hacer alguna referencia, aunque sea breve, al papel de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

Pese a que la Ley de Igualdad obliga a la administración pública de su ámbito – el Estado Español – no deja de ser cierto que la mayoría de los servicios a la ciudadanía y, muy en concreto, las políticas de empleo, de servicios sociales y de igualdad, están en manos de la Comunidades Autónomas y su gestión directa en manos de los Ayuntamientos.

Sin la implicación directa de estas administraciones, sin la aplicación de la transversalidad de las políticas de igualdad en ellas, sin los pertinentes informes de impacto de género o de evaluación de sus políticas, sin un empuje decidido de estas administraciones en las contrataciones públicas en los incentivos para la igualdad, difícilmente se podrá conseguir el efecto que perseguimos de los poderes públicos en este campo.

No me es posible entrar en un análisis de esta situación. Muchas veces, aparecen leyes en cascada en las distintas Comunidades Autónomas, leyes que son tan sólo una copia de las del Estado, mejoradas o empeora-



das según los casos y cuya finalidad suele ser simplemente, en muchas ocasiones, manifestar que se está tan o más preocupados por la Igualdad que el Gobierno de la Nación o que, también, se está muy preocupado por la Igualdad, pese a no compartir la misma visión política que el mismo. Por no señalar cuando el objetivo es tan solo reafirmar la propia esencia de nacionalidad, autonomía o región.

Pero este esfuerzo por *parecer*, hace olvidar el necesario esfuerzo por el *ser*. Si se aplicara una parte de este esfuerzo legislativo en algo menos llamativo pero muchas veces más efectivo, como tomarse en serio procedimientos y formas de trabajo, se lograrían mayores éxitos en unos objetivos que creo son mayoritariamente compartidos. Si los ayuntamientos dejaran de pensar, en su mayoría, que su tarea ha acabado con la creación de una Concejalía de Igualdad y un modesto presupuesto para la misma, los efectos multiplicadores de las políticas públicas serían enormes. Merece la pena que todos, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, piensen en sus competencias y en cumplir el espíritu de lo establecido en la Ley de Igualdad en sus diferentes niveles.

Consideraciones finales

Para finalizar, querría referirme a una frase colocada en el principio de mi intervención. ¿Cuál es el papel del movimiento feminista en este proceso? ¿Alabar las actuaciones gubernamentales o criticarlas, dependiendo de la mayor o menor afinidad política?. Yo no creo que sea ninguna de estas cosas.

Creo que, ahora, como siempre, la tarea del movimiento feminista debe ser mantener una visión seria y rigurosa pero crítica, una visión que signifique un acicate para los poderes públicos, sean del signo que sean, que intenten forzarles siempre a ir al máximo de lo prometido, que verifiquen el escrupuloso cumplimiento de las normas aprobadas, que reivindiquen los cambios sociales favorables a la igualdad que son, siempre, favorables a unas condiciones mejores para todos, varones y mujeres.

Nunca debe tratarse de pedir por pedir. Pero tampoco de la complacencia boba, de la distracción sobre lo superfluo, olvidando lo fundamental y lo



fundamental, siempre, son aquellas cuestiones que permiten cambiar las condiciones de vida y la calidad de la misma.

No creo, por supuesto, que cuando las feministas hablamos, hablemos en nombre de todas las mujeres. Menudo engreimiento sería ese. Pero sí creo que, cuando hablamos, debemos hacerlo habiendo pensado en todas las mujeres, detectando problemas que aún no aparecen con claridad o llamando la atención sobre sesgos que podrían producir a la larga un aumento en la brecha de diferencia entre los sexos. No sólo para nosotras, sino para todas. Esa es nuestra tarea y a eso nos debemos con rigor y seriedad.

Y aquí y ahora, en nuestro país, creo firmemente que nuestra tarea pasa por vigilar atentamente las políticas que se realizan, en particular, las más dirigidas a favorecer la igualdad, como son esta Ley, la de Violencia y la de Dependencia. Y debemos impulsar el desarrollo y aplicación de las mismas. Y más ahora, que la situación de crisis y la necesaria austeridad que debe acompañar el gasto público, crean serios riesgos de que duerman una larga temporada en el olvido o que su cumplimiento se resuelva en una aplicación meramente formal y con escaso recorrido.

DESARROLLO DE LA LEY DE IGUALDAD EN EL EMPLEO: el papel de las políticas públicas

DOLORES LICERAS RUIZ

Ex Secretaria de Empleo de la
Confederación Sindical de
Comisiones Obreras



Introducción

Las leyes son las reglas del juego de una sociedad democrática. Son un pacto normativo que materializa la idea de sociedad porque ésta se da un conjunto de reglas con sentido. Con la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres¹ (en adelante Ley de Igualdad) se reconoce la desigualdad social de las mujeres, se constata que sufren discriminación y se establecen normas orientadas a un fin, asegurar la igualdad.

Algunas de las medidas de esta Ley son taxativas en la regulación de derechos y se aplican de inmediato. Las podemos clasificar en un primer nivel de exigencia. Bajo estas características se identifican de manera clara todos los nuevos derechos en materia de Seguridad Social -el ejemplo más conocido es el permiso de paternidad-, pero hay más, como son todos los derechos que evitan que los periodos de maternidad o de paternidad penalicen la vida laboral de las personas asalariadas a efectos de cotizaciones y de periodos de carencia para acceder a determinadas prestaciones. También hay medidas laborales inmediatas, como las nuevas causas de nulidad de despido vinculadas a la maternidad, así como obligaciones políticas ciertas, como fue la establecida para los partidos políticos de presentar listas paritarias para las elecciones al Parlamento.

Hay otras medidas menos inmediatas, que se delegan en diferentes actores, es decir, están subordinadas a la acción de terceros. Es el caso de la obligación de negociar planes y medidas de igualdad en las empresas, que concierne a sindicatos y empresarios en el ejercicio de la negociación colectiva, o alcanzar la paridad en la composición de los Consejos de Administración, que afecta al gobierno de las empresas.

1 Ley 3/2007 de 22 de marzo



Y existe otro grupo de medidas, que se podrían encuadrar en un tercer nivel de precisión, que establecen principios y recomendaciones. Es la parte normativa más genérica, pero también la más transversal y significativa para el objetivo general de la Ley. Apela a quienes están llamados a promover la igualdad y la no discriminación bajo la premisa de que cualquier acción deberá tener en cuenta una perspectiva de género para evitar sus efectos negativos sobre las mujeres. Y aunque es, en efecto, la parte menos regulada en sentido estricto, también forma parte de las *reglas del juego* y, por tanto, todas las instituciones públicas y privadas deben cumplir esos principios de la Ley.

En las sociedades actuales, y desde luego en la española, las leyes no siempre representan esa idea originaria de pacto social y se olvidan fácilmente los principios que las sustentan. Por eso no se suele evaluar el cumplimiento de las leyes ni sus resultados. Por eso suele haber una inflación de leyes. Aprobar normas tranquiliza a los políticos –la regulación como placebo², la ley como propaganda o imagen-. La sociedad denuncia un problema e inmediatamente se habla de hacer una ley, y aprobada la ley se considera resuelto el problema, o mejor dicho, los responsables políticos tienden a considerar que pueden desentenderse del problema porque como ya está la ley se acalla la demanda social de *hagan algo*.

La Ley de Igualdad nace en un contexto de optimismo político y de bonanza económica. Todo parecía posible y se suponía que había recursos para todo. Pero la situación ha cambiado. Determinadas administraciones públicas, que ya partían de un elevado nivel de endeudamiento, ahora ven agravarse su situación financiera exponencialmente. Y podría suceder que no se dediquen los recursos necesarios para desarrollar aspectos concretos de la Ley, o que incluso se hagan políticas muy vinculadas a la coyuntura, a determinadas urgencias, y que resulten desiguales o discriminatorias con las mujeres en sus efectos, aunque analizar las consecuencias de cualquier medida o norma sobre la igualdad de género es un deber básico en la Ley.

Ójala que el trabajo de este Seminario sea una pequeña contribución para evitar que se asiente la idea de que con la promulgación de una ley se da carpetazo al problema (en este caso el de la desigualdad de las mujeres), o lo

2 Ruiz Soroa, José María. *El derecho como placebo*. El País 25-07-2007



que es lo mismo, que nadie se preocupe de que se pongan en práctica los objetivos y medidas de la Ley de Igualdad. Porque las reglas sólo lo son cuando se utilizan como tales, es decir, cuando se cumplen los preceptos y se evalúan sus resultados para saber si producen los efectos perseguidos.

¿Cómo están llamadas las administraciones públicas a impulsar las medidas de la Ley de Igualdad en sus distintos niveles de exigencia?

En las medidas que hemos identificado como de primer nivel de exigencia la Ley de Igualdad ya modificaba las normas correspondientes que daban lugar a los nuevos derechos. En este caso el papel de las administraciones públicas es aplicar esos derechos en tanto que empleadoras y vigilar en su caso su cumplimiento por parte del resto de actores privados concernidos. En el ámbito laboral ese papel público de seguimiento y control de las nuevas medidas es imprescindible, y la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social debe ampliar su tarea a este fin.

Además se deberá constatar que no se ha producido ninguna laguna normativa para la adecuada aplicación de los nuevos derechos. Por ejemplo, la Ley mejora la situación anterior cuando el permiso de maternidad o de paternidad coincide con una situación de paro, de manera que ahora se suspende la percepción de la prestación por desempleo mientras se percibe la prestación de maternidad-paternidad y se reanuda posteriormente por todo el tiempo al que se tenga derecho, sin que una prestación sustituya a la otra cuando conviven en el tiempo, como sucedía anteriormente. Pero sin embargo se produce una cierta penalización en las bases de cotización superiores a la mínima, dado que en este caso no hay cotización efectiva durante el periodo de maternidad o paternidad, aunque sí se considera como periodo cotizado a efectos del tiempo exigido en prestaciones como la de jubilación o un nuevo permiso de maternidad. Y aunque lo más importante es la consideración de este periodo cotizado, ¿cabría repensar la situación de las cotizaciones?

A su vez la Ley establecía instrumentos que era necesario desplegar para favorecer su desarrollo. En la actualidad la mayoría de las normas que deben regular esos instrumentos están ya promulgadas, si bien algunas son



muy recientes. A continuación se pasa revista a algunos de estos instrumentos, aunque a partir de ahora lo más significativo será conocer los resultados de su acción.

La Comisión Interministerial de Igualdad se reguló con el Real Decreto 1370/2007 de 19 de octubre, aunque posteriormente, en enero de 2009 se ha modificado su composición a través del Real Decreto 41/2009. Con la nueva estructura, la Comisión se constituyó formalmente el pasado 19 de febrero.

El gobierno creó una Comisión Delegada para las políticas de igualdad, cuya composición se definió en el Real Decreto 680/2008 de 30 de abril, y se constituyó el 24 de junio de 2008.

El Consejo de Participación de las mujeres todavía no se ha constituido, aunque el pasado 17 de marzo de 2009 la Ministra de Igualdad presentó el borrador de Real Decreto que deberá regular dicho organismo.

También este mismo año 2009 se ha aprobado el Plan Estratégico de igualdad de oportunidades vigente hasta 2011, con una dotación de 3.690 millones de euros, y además se ha elaborado un proyecto de evaluación de dicho Plan en el que se establecen los indicadores a utilizar.

Un instrumento considerado básico por la Ley, en este caso para avanzar en la igualdad laboral de las mujeres, son los Planes de igualdad que se deben negociar en las empresas con más de 250 trabajadoras y trabajadores en plantilla. El gobierno publicó una Orden el pasado 19 de junio (Orden 1738/2009) por la que se convocan ayudas públicas a las pequeñas y medianas empresas para que implanten planes de igualdad. También se ha anunciado una regulación para que las empresas que cuenten con planes de igualdad tengan ventajas para acceder a los contratos públicos de las administraciones. Y todavía no se ha regulado sobre el Distintivo que preveía la Ley para reconocer a las empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad con sus trabajadoras y trabajadores. En todo caso, cuando transcurran cuatro años desde que entró en vigor la Ley, el gobierno debe evaluar, junto a los interlocutores sociales, el estado de la negociación colectiva en materia de igualdad y estudiar nuevas medidas si fuera necesario.

Además de estos instrumentos de apoyo al desarrollo de la Ley, ésta también fijaba algunas acciones específicas, como regular la titularidad compartida en las explotaciones agrarias, de manera que las mujeres pudieran ser copartícipes de dicha explotación, y así se ha hecho mediante el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, y regular el Fondo de Garantía para el pago de alimentos en caso de separación y divorcio, también establecido con el Real Decreto 1618/2007 de 7 de diciembre.

Actualmente el Parlamento está debatiendo otra de las cuestiones que apuntaba la Ley, establecer medidas para posibilitar los permisos de maternidad/paternidad de los cargos electos. El pasado mes de junio compareció en el Congreso de los diputados la Secretaria General de políticas de igualdad para presentar un informe realizado por expertos. Se debaten tres opciones, la sustitución temporal de la parlamentaria o parlamentario que está de baja, el voto delegado, o habilitar la infraestructura necesaria para poder votar por medios telemáticos.

A su vez la Ley mandataba al gobierno elaborar un Informe periódico sobre el conjunto de actuaciones realizadas a favor de la igualdad y a dar cuenta del mismo a las Cortes Generales. A través del Real Decreto 1729/2207 de 21 de diciembre se reguló su periodicidad –bienio-, los responsables de su elaboración y sus contenidos, aunque no me consta que se haya presentado algún informe todavía.

Pero más allá del despliegue de las medidas e instrumentos concretos establecidos en la Ley, ya hemos apuntado que el mayor grado de cumplimiento se producirá si el conjunto de las administraciones públicas se comprometen con ese principio general de promover la igualdad a través de todas sus actuaciones, si se aplica la transversalidad de género, esa idea inspiradora de la propia Ley aunque no siempre esté plasmada en medidas concretas.

De hecho, la Ley hace una llamada a los poderes públicos que “adoptarán medidas específicas para corregir situaciones patentes de desigualdad” (art. 11). Menciona de forma expresa a las corporaciones locales y administraciones autonómicas, y apunta algunas iniciativas en el sector público, en los medios de comunicación RTVE y agencia EFE, o en relación a los contratos mercantiles de provisión de productos y de servicios. Pero aquí se espera que sean las propias administraciones públicas las que tomen la iniciativa.



En este sentido deberían ser de gran utilidad las Unidades de Igualdad que la Ley mandataba crear en todos los departamentos ministeriales. Curiosamente el Ministerio de Economía y Hacienda hizo una Guía para la aplicación de la Ley en su ámbito, aunque ha incumplido hasta ahora acompañar la Ley General de Presupuestos con un informe de impacto de género.

El mandato que hace la Ley para que todas las normas que apruebe el gobierno vayan acompañadas por una Memoria de impacto de género es clave. Y aquí se debe subrayar que el cumplimiento de la medida deja mucho de desear. En la mayoría de los casos la Memoria se limita a unas pocas líneas utilizando una fórmula genérica que alude a la “ausencia de impacto de género por la específica naturaleza del contenido del proyecto normativo”. En otros casos ni siquiera se elabora el informe, como en el ya señalado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La Ministra de Igualdad ha declarado en su intervención ante la Comisión para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas el pasado mes de julio que las leyes presupuestarias irán acompañadas del análisis de impacto de género. De momento se ha publicado la Orden (994/2009 de 16 de abril) que dicta las normas para elaborar los Presupuestos generales de Estado de 2010 y se establece el requisito de elaborar la memoria de impacto de género. Con posterioridad se ha decidido unificar en una sola memoria, llamada ahora *de impacto normativo*, todos los aspectos que deben contemplar las leyes, oportunidad de la propuesta, análisis jurídico y de adecuación en base a la distribución competencial del Estado, impacto económico y presupuestario e impacto de género (RD 1083/2009 de 3 de julio). En breve podremos comprobar si finalmente se hace así en la Ley de Presupuestos para 2010 –diversas asociaciones de mujeres han dado la batalla, incluso legal para que esta obligación se cumpla - y la calidad del análisis.

Hasta ahora, desafortunadamente constatamos que las dos últimas normas aprobadas y relacionadas con la actual crisis económica, el RDL 2/2009 de 6 de marzo de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas y el RDL 10/2009 de 13 de agosto por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, no han ido acompañadas de la Memoria de impacto de

género correspondiente. Y son dos normas de suma importancia para asegurar que estas medidas, coyunturales y muy determinadas por el mayor impacto inicial de la crisis en *sectores masculinizados* y por la pérdida de empleo entre los hombres, no generan desigualdad respecto a las mujeres desempleadas. En la coyuntura actual es imprescindible analizar si la crisis del empleo afecta por igual a mujeres y hombres o si están igualmente protegidos ambos sexos a través de las políticas sociales.

La presente crisis económica está afectando más a los sectores con mayor empleo masculino, a la construcción en primer lugar, pero también a la industria, mientras que hasta ahora el sector servicios, el más *feminizado* de la economía, resiste mejor –hasta el segundo trimestre de 2009 el empleo en este sector continuó aumentando–, por lo que, dada la segregación ocupacional de género existente, la pérdida de empleo entre las mujeres también es menor. De hecho, desde el tercer trimestre de 2008 el número de hombres en paro supera al de mujeres y esto no sucedía desde los años 80.

Pero la menor pérdida de empleo entre las mujeres no evita su aumento del paro, porque paralelamente estas siguen demandando empleo –como también sucedió en las crisis anteriores de los años 80 y 90–. En este momento el crecimiento de la población activa se debe a la incorporación a la actividad laboral de nuevas mujeres españolas y de población inmigrante, mujeres y hombres, pero como no hay empleo suficiente, muchas de estas mujeres pasan directamente al paro, por lo que no deberían ser olvidadas en las políticas públicas de empleo.

Una de las medidas coyunturales aprobadas por el gobierno ha sido la de reponer las prestaciones por desempleo consumidas en los expedientes de regulación temporal de empleo si los trabajadores y trabajadoras afectados por éstos quedan en paro finalmente³. Pero debemos saber que este procedimiento de ajuste empresarial para hacer frente a la crisis es mucho más usado por las grandes empresas del sector industrial que por las pequeñas del sector servicios, por lo que los potenciales beneficiarios de la medida son más hombres que mujeres. Así, de las personas afectadas por estos expedientes en el primer trimestre de 2009, el 82% trabajan

3 RDL 2/2009 de 6 de marzo.



en la industria y el 14% en los servicios, y sólo el 17% son mujeres. Sin embargo en los expedientes de extinción de contratos las mujeres representan el 32%⁴.

Por el contrario, es previsible que el Programa temporal de protección por desempleo recientemente aprobado para quienes hayan agotado prestaciones o subsidios⁵, tenga un mayor impacto entre las mujeres. Hay que recordar que las desempleadas en España tienen una menor tasa de cobertura por desempleo que los hombres –casi 19 puntos porcentuales–, tienen un menor peso que éstos en las prestaciones contributivas⁶ y, por el contrario, están más presentes en los subsidios⁷. En todo caso, si se comparan ambas medidas *anticrisis*, ésta última es asistencial y la anterior es contributiva y además tiene una previsión de coste global menor aunque previsiblemente afectará a más personas.

La mayor presencia de las mujeres en la protección asistencial no se debe a su mayor discontinuidad en el mercado de trabajo –ya no lo abandonan voluntariamente en función de su situación familiar como en etapas anteriores– sino a sus mayores dificultades para encontrar empleo y salir del paro, y por eso agotan antes las prestaciones contributivas. Por tanto, hacer que las políticas de empleo lleguen a las mujeres es una obligación ineludible de los Servicios Públicos de Empleo.

Y sin embargo, ¿qué tipo de empleos están creando las corporaciones locales mediante el Fondo Estatal de Inversión Local⁸, el llamado *Plan E*?, porque todos estamos viendo muchas obras de construcción y, por el contrario, grandes dificultades para desarrollar los servicios que define la Ley de Dependencia y para crear empleo de calidad en su provisión, con el riesgo cierto de que se sustituyan servicios y empleo por cuidadores y cuidadoras informales.

4 Son datos publicados por CCOO a partir del Boletín de Estadísticas Laborales del MTIN.

5 Se trata del RDL 10/2009 ya mencionado por el que se establece una ayuda de 420 euros mensuales durante seis meses a quienes cumplan los requisitos a partir del 1 de agosto de 2009.

6 No llegan a 6 de cada 10 las mujeres desempleadas con protección que tienen reconocida una prestación contributiva frente a siete de cada 10 hombres.

7 Las mujeres son mayoría en todas las modalidades de subsidio, salvo en el establecido para mayores de 52 años, muy vinculado a los procesos de reestructuración en el sector industrial.

8 Regulado mediante el RDL 9/2008 de 28 de noviembre.

Las decisiones de las administraciones autonómica y local para dinamizar la actividad productiva son clave en relación con el papel de las mujeres en la economía, en el empleo y como beneficiarias de los servicios a la comunidad, es decir, con la socialización de los costes que hasta ahora han asumido como grupo social y, en definitiva, con eso que se ha dado en llamar el *cambio de modelo productivo*. A su vez esos dos niveles de la administración tienen competencias y realizan acciones en materia de formación, y en otras políticas activas como la orientación para definir trayectorias educativas y profesionales, y éstos son instrumentos determinantes para evitar la segregación educativa y laboral de las mujeres y para influir en las estrategias empresariales que abundan en esa segregación.

Cabe preguntarse, también, si la población trabajadora inmigrante puede cumplir los requisitos de acceso al sistema de protección por desempleo, un sistema que responde a las necesidades identificadas en las crisis de los años 80 y 90 y a las características de la población desempleada de entonces, que es bien diferente a la actual, más joven, con más peso de las mujeres desempleadas y con vidas laborales más cortas, especialmente entre la población extranjera.

Hoy cumplir los requisitos establecidos en algunos de los subsidios de desempleo como la edad –tener más de 45 años- y tener responsabilidades familiares son más difíciles de cumplir por la población inmigrante. Por ejemplo, las mujeres inmigrantes están menos representadas que sus compatriotas varones como receptoras de prestaciones por desempleo, entre otras causas por su mayor presencia en el Régimen de Empleadas de Hogar, ya que en muchos casos esta actividad es su vía de entrada al empleo y de regularización laboral y en este régimen no existe el derecho a este tipo de protección.

A su vez, habría que hacer una reflexión muy seria en las administraciones autonómicas y locales sobre el acceso de las mujeres al empleo a través de contratos temporales. Las mujeres han apostado por el empleo público porque en teoría el acceso asegura mayores garantías de igualdad y no discriminación que en las empresas privadas, y de hecho, ya son más de la mitad de la ocupación en el sector público, con lo que esto representa de avance de las mujeres en el mercado de trabajo y en la esfera pública.



Pero esa incorporación se ha hecho mayoritariamente con empleos temporales. De hecho, en paralelo a la reducción de la tasa de temporalidad de las mujeres en las empresas privadas durante la última larga etapa de crecimiento del empleo (1995-2007), entre las mujeres del sector público ha crecido exponencialmente y se ha abierto la brecha con los hombres. Hoy la tasa de temporalidad de las mujeres en el sector público es superior a la de las mujeres en el sector privado (30% y 26% respectivamente) y la brecha con los hombres es de diez puntos porcentuales, mientras que en el privado la diferencia es sólo de un punto, unos datos que eran impensables hace no demasiado tiempo.

Las causas de esta situación no están en una discriminación directa hacia las mujeres que deciden trabajar en las administraciones públicas, sino en la generalización del empleo temporal como forma de cubrir las necesidades de plantilla para satisfacer los servicios crecientes que prestan a la ciudadanía estas administraciones, sin aumentar los puestos de trabajo de estructura, bien por limitaciones presupuestarias, bien por estrategias de gestión de sus recursos humanos. Pero conocer las causas no debe eludir afrontar las consecuencias, y en este caso la consecuencia es una desigualdad real en las condiciones de empleo de las mujeres que deciden trabajar en el ámbito público, precisamente por considerarlo un espacio menos discriminatorio. Esta negativa evolución hay que modificarla.

Reflexión final

La Ley de Igualdad fue concebida como un apoyo al cumplimiento efectivo de la igualdad entre mujeres y hombres, y así fue también reivindicada por las propias mujeres. Ahora, una vez reconocidos los nuevos derechos y regulados los instrumentos para su aplicación y para evaluar resultados, el mayor valor sería precisamente aplicar eso que hemos llamado tercer nivel de contenidos, menos taxativo en la regulación normativa pero más determinante para el objetivo general de la Ley. Se trata de agudizar la mirada de género en todas y cada una de las decisiones y medidas que toman los distintos actores sociales, y en el caso que nos ocupa, las administraciones públicas.



A su vez, la Comisión Interministerial de Igualdad y la Comisión Delegada para las políticas de igualdad deberían cumplir el papel de identificar cuáles son los problemas más graves de desigualdad y de discriminación en los tres ámbitos clave, político, social y laboral, buscar el acuerdo sobre los objetivos estratégicos y coordinar las acciones, no sólo dentro del gobierno, sino también entre las distintas administraciones públicas. Se trataría de evitar la dispersión de actuaciones, producidas en muchos casos por *urgencias electoralistas*, y de sostener en el tiempo las más estratégicas haciendo un seguimiento de los resultados conseguidos.

LA LEY DE IGUALDAD: Igualdad y paridad ¿un caso de *falsos amigos*?

ELENA CARANTOÑA ÁLVAREZ

Consultora



Francia tiene una Ley de paridad electoral desde el año 2000, pero en las últimas elecciones de 2007 en los escaños de la Asamblea Nacional no se sentaron más del 20% de mujeres, muy por debajo del 46,7% de Suecia, que no tiene una ley similar, y de Ruanda, el país que está a la cabeza de la paridad parlamentaria.

Nuestro vecino del norte ocupa el puesto 62 en el ranking mundial de parlamentos paritarios, muy cerca del Reino Unido y superados de largo por países tan “modélicos” en términos de igualdad entre hombres y mujeres como Irak, Pakistán o los Emiratos Arabes Unidos, por no nombrar a Eritrea, Etiopía o Senegal.

España podría sentirse orgullosa de tener casi un 36% de mujeres con escaño, rozando ya ese umbral mágico del 40% donde se supone que podemos empezar a respirar con alivio porque hemos alcanzado la paridad, que se ha convertido, a juzgar por los titulares de prensa y por los objetivos de las políticas públicas, en la máxima expresión de la igualdad y de la equidad democrática.

¿Es eso cierto? ¿Se ha alcanzado la igualdad entre hombres y mujeres en el Parlamento español? ¿O nos estamos dejando engañar por las apariencias?

Cuando tenemos en cuenta solamente el número de mujeres en la Cámara estamos ocultando una realidad fundamental: no todos los diputados del Congreso (ni los senadores, pero de ellos no nos ocupamos en este artículo) son iguales. Ni en responsabilidad política, ni en perspectivas de carrera, ni en salario. Depende de que sean diputados rasos o que ocupen un puesto singular. Y no me refiero a la presidencia del Congreso o a las vicepresidencias, sino a las presidencias, vicepresidencias, secretarías y portavocías de la veintena de comisiones legislativas.



Hay otras comisiones no legislativas a las que se puede aplicar el mismo principio, pero he de confesar que restringí mi contabilidad particular por sexos a las legislativas. Porque en la página del Congreso no hay un cuadro estadístico que sintetice la distribución por sexos de todos estos cargos, y si lo hay, no fui capaz de encontrarlo. La razón por la que este tipo de datos no se hacen públicos es que los nombres cambian, pero me atrevo a aventurar que los sexos permanecen. Y no se distribuyen de forma paritaria.

Solamente las secretarías de comisión se acercan al equilibrio entre sexos: el 47% son mujeres. Quizás sea casualidad, pero ese cargo es el menos remunerado de todos los que se ofrecen en el Congreso: 775,17 euros de gastos de representación, frente a los 1.590,34 euros que corresponden a la presidencia de comisión.

Las presidentes de comisión son el 26%, las vicepresidentes el 30% y las portavoces, el puesto con más visibilidad pública y el mejor trampolín para la carrera política, el 23%.

Así pues, las cuotas no han impedido que las parlamentarias tengan una cuota de poder muy inferior al número de escaños que ocupan, ni tampoco que sus retribuciones sean, como media, un 7% inferiores a las de sus compañeros. Una realidad muy molesta para quienes aprueban mociones exigiendo a las empresas igualdad en la remuneración, pero a la que la comisión de igualdad no parece prestarle mayor atención.

Algo parecido sucede cuando hablamos de los gobiernos paritarios. No es lo mismo ser ministra de Defensa, Interior, Justicia o Economía que de Vivienda o de Cultura. Ni en peso político, ni en proyección profesional.

Estos no son más que dos ejemplos de los muchos que se podrían dar – consejos de administración de las empresas, puestos de dirección, miembros de los equipos rectorales de las universidades, catedráticas, etc, etc. - de cómo el porcentaje de mujeres no solamente no es un indicador de igualdad sino que al utilizarlo sistemáticamente como tal se enmascara la realidad, frenando la evolución hacia una mayor equidad entre hombres y mujeres. Por esa razón cuando la paridad se convierte en el objetivo central de una política, no produce avances en términos de igualdad real entre hombres y mujeres.



Si el porcentaje de mujeres no es útil para medir la igualdad en el acceso a los puestos de responsabilidad, ¿cómo deberíamos medirla? ¿de qué forma podríamos establecer un diagnóstico más acertado que permitiera diseñar políticas realmente eficaces más allá de las cómodas apariencias en forma de porcentajes?

Esta es una de las preguntas a las que quise responder al organizar en noviembre de 2007 tres jornadas de trabajo con el título *Mujeres en la alta dirección. La carrera profesional de las mujeres en la empresa, la administración y la universidad*. Las ponencias y debates han sido editados por el Instituto de la Mujer en su serie *Debate* con el número 48, de distribución gratuita, y están también disponibles en formato digital en la página web del Instituto, en el enlace: http://www.inmujer.migualdad.es/MUJER/publicaciones/docs/Mujeres_En_alta_Direccion.pdf

Cada una de las tres jornadas se dedicó a uno de los ámbitos, desarrollando el análisis en varias etapas: la situación actual, la descripción y funcionamiento de los procesos de promoción, una visión de otros países y la experiencia de quienes ocupan ya estos puestos de dirección (rectoras de Universidad, directivas de organismos públicos, responsables de recursos humanos en las empresas) y que por lo tanto tienen una implicación directa en el diseño y la aplicación de esos procesos.

Este enfoque permitió llegar a conclusiones interesantes. A título de ejemplo, quiero destacar alguno de los ejes de discusión sobre la carrera profesional en la Administración pública, basándome en los datos proporcionados por Francisco Ramos, entonces Director del Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, y por Olga Mella, ex Directora General de la Función Pública, ambos funcionarios del cuerpo superior de administraciones civiles del Estado.

Demostraron que las mujeres ya han conquistado el nivel 30, el máximo al que puede llegar un funcionario. Y no porque los porcentajes sean equitativos. Antes bien, solamente hay un 29% de mujeres en este nivel.

Incluso podríamos escandalizarnos al ver que los porcentajes de mujeres en el nivel 30 en algunos ministerios son aún menores (las Jornadas se celebraron en noviembre de 2007, por lo que los ministerios no coinciden con los actuales y los porcentajes por departamento serán ahora diferentes, aunque no de forma significativa):



Ministerio	Hombres	Mujeres	Total Nivel 30	% Mujeres
Exteriores	246	28	274	10
Fomento	65	15	80	19
Medio Ambiente	60	17	77	22
Admones. Públicas	147	44	191	23
Industria	141	46	187	25
Agricultura	53	25	78	32
Economía	330	151	481	32
Justicia	64	30	94	32
Interior	36	19	55	35
Presidencia	81	43	124	35
Trabajo	102	57	159	36
Vivienda	11	7	18	39
Defensa	18	12	30	40
Educación	72	48	120	40
Sanidad	39	30	69	43
Cultura	25	28	53	56
Total	1.490	600	2.090	29

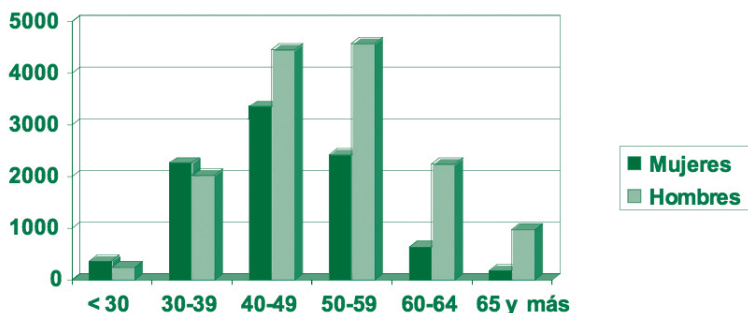
Este cuadro es digno de grandes titulares de prensa. No solamente por ese exiguo 29% de mujeres en el nivel máximo de la carrera administrativa, sino porque confirma que educación, sanidad y cultura siguen siendo las áreas más feminizadas, mientras que en el servicio exterior o las obras públicas las altas funcionarias son una minoría.

Sin embargo, al ir un poco más allá y analizar el reparto por sexos en función de la edad, vemos que esta primacía de los hombres en la cúpula de la carrera desaparece en las cohortes de funcionarios más jóvenes.

Se ve claramente en este pequeño cuadro resumen, que recoge los porcentajes de funcionarios en puestos de nivel 30 por sexo y edad, excluidos el Ministerio de Defensa, la Agencia Española de la Administración Tributaria y los Centros de la Seguridad Social:

Edad	Mujeres %	Hombres %
30 - 39 años	45	55
40 - 49 años	36	64
50 - 59 años	28	72
60 - 64 años	18	82
> 65 años	7	93

Esta explicación se completa con el número de funcionarios de los cuerpos superiores (Grupo A) por tramos de edad. Como se ve en este cuadro, la mayoría de los funcionarios tienen más de 40 años, de ahí que todavía haya pocas mujeres en el nivel 30 si tomamos los datos globales que en este caso, como casi siempre, no son significativos:

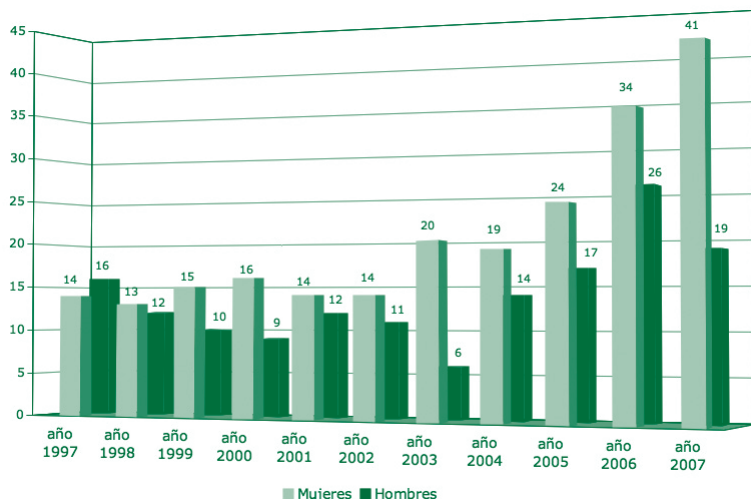


Vemos pues cómo en el caso de la administración pública los datos sobre presencia de mujeres hay que mirarlos por edades, porque la edad es el factor que mejor explica una situación que es simplemente reflejo de la realidad sociológica española: una reciente incorporación masiva de la mujer a los puestos de trabajo cualificados. Como en la administración la rotación de personal es mínima, porque la inmensa mayoría de los funcionarios permanecen en el cuerpo hasta su jubilación, no habrá paridad hasta dentro de veinte años, aunque la igualdad ya existe.

El procedimiento de acceso a los cuerpos superiores, la oposición, no ha cambiado en su esencia (sí, lógicamente, en sus contenidos) desde hace años, y la regulación básica de la movilidad interna que facilita la carrera, tampoco (concurso de traslados y libre designación) Por lo tanto ¿sería arriesgado deducir que la administración no debe alterar en absoluto su sistema de reclutamiento ni de promoción interna porque el actual consigue ya los mejores resultados en términos de igualdad? Si es así, todas las políticas destinadas a facilitar la promoción de la mujer en el interior de la administración son un despilfarro de recursos y no pueden tener incidencia positiva porque son innecesarias.



Es más, la progresión en la presencia de mujeres en los cuerpos superiores augura que en unos pocos años el porcentaje de mujeres en el máximo nivel será superior al de los hombres. Así lo ponen de manifiesto estos datos del número de mujeres y de hombres que han tomado posesión como funcionarios del cuerpo superior de administradores civiles del Estado en los últimos diez años:



Así pues, tanto la fotografía de la situación actual como la tendencia vienen a confirmar que los análisis sobre los que definir políticas de igualdad más eficientes deben centrarse en otros elementos que no se toman en consideración tanto como sería necesario.

Por ejemplo, las mujeres siguen optando en mucho menor número que los hombres a los cuerpos superiores y de gestión de sistemas y tecnologías de la información, aunque las que lo hacen obtienen mejores resultados en los exámenes que sus compañeros del sexo masculino. Este dato es un reflejo de otra realidad sociológica propia de España: la escasa orientación de las jóvenes a los estudios técnicos, que son los que ofrecen más oportunidades de empleo y con mejor remuneración.

Otro dato interesante es que las mujeres con titulación superior siguen optando en una proporción muy superior a los varones a puestos que requieren una titulación inferior. Dicho en otras palabras, prefieren presentarse a oposi-

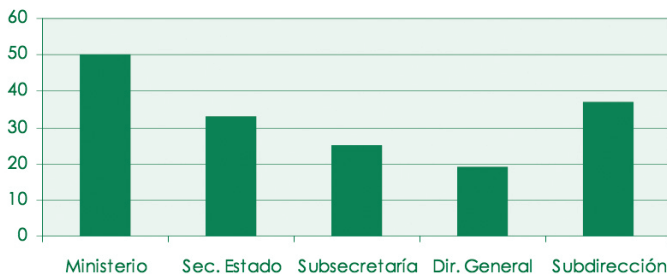
ciones que requieren menos esfuerzo renunciando al estatus y a la carrera profesional para los que sus estudios las habilitan. Un tema que también requiere investigación para conocer a fondo las causas y decidir si es necesario, o no, actuar sobre ellas.

Por último, si el nivel 30, el reglado por las normas de carrera administrativa, está conquistado, no sucede así con el llamado “nivel 33”, el de los directores generales y otros funcionarios que ocupan cargos de designación política.

Lo más llamativo de este gráfico es la caída en el porcentaje de mujeres que ocupan direcciones generales respecto a las que están en las subdirecciones. Sobre todo porque el vivero natural para los nombramientos de dirección está en las subdirecciones, pero desde luego las cifras muestran que la cantera femenina está excluida del primer equipo.

¿Por qué? ¿No se les ofrecen a las subdirectoras las direcciones generales? ¿No las aceptan? ¿No “pelean” por ellas? No hay respuestas definitivas, basadas en investigaciones empíricas, para ninguna de estas preguntas.

Mujeres altos cargos en noviembre 2007 (%)



En todo caso, este gráfico viene a confirmar una de las conclusiones generales de las jornadas, aplicable a la carrera profesional tanto en la administración como en la empresa o en la universidad y la investigación: los procesos abiertos, objetivos y transparentes, basados en el mérito y la capacidad, dan buenos resultados en términos de igualdad entre hombres



y mujeres. En cuanto estos procesos se sustituyen por otros, opacos, sin criterios de idoneidad explícitos, como sucede con los nombramientos para direcciones generales, la distribución normal por sexos se ve sustituida por otra claramente sesgada hacia una preferencia masculina.

Otra conclusión destacada de las jornadas fue que las soluciones genéricas no son eficaces porque las realidades organizativas, culturales y personales sobre las que se aplican son muy diferentes. Y eso es más cierto aún en la empresa, donde cada compañía es un mundo.

En fin, si hay algo en lo que todos los ponentes se mostraron de acuerdo es en que queda mucho por aprender y que sin ese conocimiento será difícil seguir avanzando.

Y uno de los aspectos en los que mayor resistencia existe a abrir el conocimiento es precisamente en la definición de buenos indicadores de igualdad que sirvan al doble objetivo de proporcionar una buena descripción de la realidad y de medir los avances en términos de igualdad real.

CELEM hizo un esfuerzo importante al promover en el marco del programa europeo *Equal Por la diversidad activa* el estudio sobre los indicadores de igualdad en las empresas en el marco de la responsabilidad social corporativa, un instrumento de gran utilidad para conseguir cambios culturales y organizativos que favorezcan el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades.

Ahora que el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz y el presidente francés se han aliado contra la dictadura del PIB como indicador de riqueza de un país, podría ser un buen momento para abandonar la esclavitud de la paridad y adoptar indicadores cualitativos de igualdad que no solamente reflejen mejor la realidad, sino que permitan además diagnosticar efectivamente las causas de las desigualdades y proponer medidas, innovadoras y eficaces, para combatirla.

Miembros Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres

- Asociación de Mujeres “Concejales 79”
- Asociación de Mujeres Gitanas ALBOREÁ
- Asociación de Mujeres Juristas THEMIS
- Asociación de Teólogas Españolas
- Asociación Española de Mujeres Profesionales de los Medios de Comunicación (AMECO)
- Asociación de Federaciones y Asociaciones de empresarias del Mediterráneo (AFAEMME)
- Asociación Mujeres Jóvenes
- Asociación Mujeres OPAÑEL
- Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituta (APRAMP)
- Asociación para la Reflexión y la Acción Feminista (ARAF)
- Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres
- Confederación CERES
- Consejo de la Mujer de la C.M.
- Coordinadora del País Valenciá para el Lobby Europeo de Mujeres
- Departamento Confederal de la Mujer, UGT
- Enclave Feminista
- Federación de Asociaciones de Asistencia a Víctimas de Agresiones Sexuales
- Federación de Asociaciones de Mujeres Empresarias de Economía social (Esfera)
- Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR)
- Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas
- Federación de Mujeres Progresistas
- Federación Española de Mujeres Directivas, Ejecutivas, Profesionales y Empresarias (FEDEPE)
- Forum de Política Feminista
- Grupo de Estudios sobre la Condición da Muller Alecrín
- Lobby de Mujeres del Principado de Asturias
- Mujeres para el diálogo y la educación
- Mujeres para la salud
- Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA)
- Plataforma Andaluza de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres
- Plataforma Catalana de apoyo al Lobby Europeo de Mujeres
- Plataforma de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres de Castilla y León
- Secretaría Confederal de la Mujer, CCOO
- Unión de Asociaciones de Trabajadoras Autónomas y Emprendedoras (UATAE)
- Unión de Mujeres por Europa
- Voluntariado de Madres Dominicanas



COORDINADORA ESPAÑOLA PARA EL LOBBY EUROPEO DE MUJERES

C. Almagro, 28, Bajo. 28010 Madrid.

Tel. 91 319 11 95. Fax. 91 319 27 82

e- mail: celem@celem.org

www.celem.org



CELEM

[COORDINADORA ESPAÑOLA PARA EL LOBBY EUROPEO DE MUJERES]

www.celem.org

Subvenciona



MINISTERIO
DE IGUALDAD

SECRETARÍA
GENERAL
DE POLÍTICAS
DE IGUALDAD

INSTITUTO
DE LA MUJER