



## DOSSIER

### Les polítiques d'igualtat d'oportunitats a Espanya

*Judith Astelarra. Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona*

#### Les polítiques de gènere

Hi ha diversos tipus d'estratègies polítiques per impulsar polítiques públiques contra les desigualtats de gènere. L'estratègia que s'ha generalitzat més a escala internacional i que ha estat la impulsada a Espanya els darrers quinze anys és la d'igualtat d'oportunitats. La concepció de la igualtat entre els sexes com a tema important va sorgir amb bastant retard en el pensament polític democràtic en comparació amb altres nocions, com ara la de drets i obligacions, llibertat i justícia o estabilitat política. Però, un cop legitimada la igualtat de gènere, per aconseguir-la s'aplica l'estratègia general d'igualtat d'oportunitats. La igualtat d'oportunitats en la tradició política liberal clàssica implica que tots els individus han de tenir la mateixa oportunitat, i que les desigualtats (es parla de diferències però en realitat es tracta de desigualtats) que es produeixen es deuen als diferents mèrits que tenen les persones. És a dir, tots han pogut utilitzar les mateixes oportunitats, però com que són diferents (aquí sí que apareix el concepte de diferència), alguns són més capaços que d'altres, aleshores finalment són desiguals. Hi ha, per tant, desigualtats injustes que cal corregir quan no s'han tingut en el punt de partida les mateixes oportunitats, i desigualtats que només expressen les diferències meritocràtiques i que són legítimes.

La igualtat d'oportunitats ha estat, per tant, la primera aproximació de les polítiques públiques per combatre la discriminació de les dones. Cal donar les mateixes oportunitats a les dones que als homes perquè no hi hagi discriminació a favor d'uns i en contra de les altres. En quines actuacions s'expressa aquesta estratègia? El primer que es fa és revisar els marcs legals i tota la legislació existent, perquè efectivament persistien moltes desigualtats a la llei mateixa. Alhora s'impulsen certes mesures perquè la llei s'apliqui. En canvi, quan es fan les primeres avaluacions als Estats Units, pioner en aquesta matèria, i a molts països europeus, es constata que la igualtat d'oportunitats no produeix igualtat en els resultats. Les reformes legals i les actuacions públiques no produeixen a continuació els canvis necessaris de la realitat social de les dones, de manera que es pugui afirmar que la discriminació ha desaparegut.

L'anàlisi de les dades i les avaluacions que es fan de les repercussions d'aquestes polítiques mostren que el problema rau en el fet que el punt de partida entre homes i dones per a la participació en el món públic no és igual. Les primeres polítiques d'igualtat d'oportunitats en l'ocupació mostren que hi ha una segregació per sexe en el mercat de treball i que les dones no tenen les mateixes possibilitats de participació. Hi ha traves als llocs a què se les intenta fer accedir, que es deuen



als prejudicis culturals o d'altra mena. És a dir, els ocupadors no volen contractar dones perquè pensen que no són bones treballadores per una sèrie de prejudicis.

Davant d'aquesta limitació de les polítiques d'igualtat d'oportunitats apareix una primera resposta: si les dones no són iguals en el punt de partida, cal corregir el punt de partida, i això implica fer un paquet de polítiques relativament diferents per corregir-lo. El primer tipus de modificació de l'estratègia d'igualtat d'oportunitats és l'acció positiva. L'acció positiva consisteix en un mecanisme per corregir el desavantatge inicial de les dones: en igualtat de condicions, primar una dona sobre un home. Hi ha molts tipus de polítiques que utilitzen formes d'acció positiva. Se'n poden esmentar alguns exemples: sistema de quotes, en què s'equilibra numèricament la proporció de cada un dels dos sexes que participen en certes activitats; altres factors de suport a les organitzacions de qualsevol tipus que treballin per la igualtat d'oportunitats, per exemple, línies de crèdit especial per als empresaris que contracten dones; iniciatives judicials per part de l'Administració per garantir que no es discrimini les dones, etc.

Si bé l'acció positiva és un primer mecanisme per superar la limitació de les polítiques d'igualtat d'oportunitats, continuen subsistint problemes, malgrat l'acció positiva, que han començat a mostrar que s'ha d'intentar abordar el fons del problema. La discriminació no desapareix perquè, com els estudis mostren sistemàticament, la incorporació de les dones al món públic no transforma el seu rol de mestressa de casa. Les dones continuen sent les responsables totals o parcials de l'àmbit domèstic, independentment de qualsevol altra activitat que desenvolupin. És el que es defineix com la doble jornada de les dones. Les polítiques d'igualtat d'oportunitats intenten corregir l'absència de les dones en aquells llocs públics en què són presents els homes. Per exemple, el percentatge de dones econòmicament actives és baix; la quantitat de dones als partits polítics és molt baixa; hi ha molt poques dones als sindicats; l'absència més important es produeix als llocs de poder, de qualsevol tipus, en què hi ha molt poques dones; etc.

Aquesta lògica de corregir les absències socials de les dones sembla partir del supòsit que les dones no feien res. Era un col·lectiu que era per allà, en la família i "no treballava". Estaven discriminades perquè no eren als llocs on s'havia d'estar. Per tant, el que calia fer era simplement eliminar les barreres legals, econòmiques, socials, culturals i de poder, perquè poguessin accedir a aquests llocs socials. Quan es comença a intentar aconseguir aquest objectiu a través de les diferents polítiques d'igualtat d'oportunitats és quan es descobreix que la contrapartida d'aquesta absència és la presència de les dones. Les dones no eren on s'havia de ser no perquè no fessin res, sinó perquè estaven ocupades en altres àmbits d'activitat social. Es tractava de l'àmbit privat, la institució principal del qual és la família, que és una unitat de producció de béns i serveis vinculada a la reproducció humana i al manteniment quotidià de les persones.

És a dir, l'aplicació de les polítiques d'igualtat d'oportunitats, que són polítiques perquè les dones accedeixin al món públic, quan comencen a produir resultats quant a aquesta incorporació, mostra immediatament el tema de l'àmbit privat i la seva incidència en les activitats amb les dones. La igualtat d'oportunitats s'ha referit tradicionalment a compartir les oportunitats en



les activitats del món públic. Però és l'estructura familiar i el rol de les dones en ella allò que fa que les dones no aconseguixin una posició igual amb els homes ni a la feina, ni en la política ni en la vida social. Per això els nous drets que s'han atorgat a les dones tendeixen a ser formals i no substantius. Al desavantatge familiar cal afegir altres elements, ideològics o de poder, que fan que es doni a les dones un rang secundari en les activitats públiques a les quals han tingut accés.

A partir d'aquesta anàlisi, en els darrers temps s'ha buscat acompanyar les mesures d'igualtat d'oportunitats en l'àmbit públic amb mesures que permetin una redistribució del treball domèstic entre dones i homes. Per exemple, els permisos parentals. Aquestes polítiques encara tenen un èxit escàs, fins i tot als països que han avançat més en les polítiques contra la discriminació. Però fins i tot aquestes mesures han mostrat que són limitades. L'obstacle principal radica en el fet que no són només els rols individuals (els de les dones i els homes) el que s'ha de modificar, sinó que també és necessari canviar l'organització social que els sustenta. L'àmbit domèstic i el públic s'han estructurat, com hem assenyalat, com dues àrees diferenciades en les quals participen dos col·lectius amb lògiques diferents d'organització del treball, de distribució del temps i de separació entre treball i oci.

El que passa és que aquest altre àmbit no té el mateix valor i prestigi que el públic. En canvi, resulta que és tan important en si mateix que si el bandegem simplement la societat no funciona. Imaginem que les dones decidissin no dur a terme cap de les activitats domèstiques de les quals són les responsables principals, treballant individualment o amb l'ajuda de la resta dels membres de la família o de personal extern: es produiria una paràlisi social important. En aquesta línia el descens de les taxes de natalitat és un bon exemple. Quan les dones decideixen no tenir fills per la dificultat de combinar la maternitat amb l'activitat laboral, cosa que s'ha esdevingut en les societats amb un increment important de l'activitat laboral femenina, baixa la natalitat. És aleshores, per tots els problemes que ha comportat el descens molt elevat de la natalitat, que es descobreix la importància que té l'àmbit privat del que és domèstic i el treball que hi fan les dones.

Aquesta realitat indica que si bé l'acció positiva és un primer pas important per ampliar l'estratègia d'igualtat d'oportunitats, la solució és més complexa. El que haurien de fer les polítiques en contra de la discriminació de les dones és també abordar la presència de les dones. El primer que es fa en aquesta línia és assumir que també s'ha d'analitzar l'absència d'homes en els llocs on hi ha presència de les dones. És a dir, la política no pot anar només en un sentit de posar les dones on eren absents. Mentre es presumia que no feien res no hi havia problemes, però quan es descobreix que en realitat feien moltes coses, es constata que cal tenir en compte també la seva presència social i preguntar-se qui l'ha de realitzar. És a dir, cal plantejar-se també el problema de l'absència dels homes de determinades activitats. Aquesta anàlisi és la que condueix a noves propostes de polítiques antidiscriminatòries, com ara els permisos de paternitat.

La conclusió, per tant, és que si es vol resoldre realment la discriminació de les dones, cal canviar l'organització social que li serveix de base i la dicotomia entre les activitats públiques i les privades. Això suposa polítiques públiques de més envergadura i amb objectius més amplis que la mera recerca d'igualtat d'oportunitats entre les dones i els homes en l'àmbit



públic. Suposa, d'una banda, modificar les característiques i la relació entre món públic o món privat que ha caracteritzat la nostra societat moderna. D'altra banda, proposa eliminar la base cultural i política que ha sostingut la jerarquia entre el que és masculí i el que és femení, cosa que es remunta a diversos mil·lennis i que ha permeat gairebé tots els tipus d'organització social que coneixem. Aquesta profunda tasca de canvi de tot tipus no és possible que es produeixi solament amb la implementació de polítiques públiques; suposa una veritable revolució de la societat i de les persones. La societat ha d'organitzar la seva base privada, en especial els serveis produïts a la família, d'una altra manera. Les persones han de modificar radicalment, pel que fa al gènere, les seves idees, les seves formes d'actuar i els seus valors.

En aquest context, els àmbits locals adquireixen una gran importància perquè són l'escenari concret dels canvis socials. La ciutat va consolidar en el seu espai físic la divisió públic/privat. El desafiament del futur és com construir una ciutat més humana, capaç d'assumir col·lectivament els infants i la gent gran, els afectes tant com la racionalitat i l'eficiència. Això no necessàriament vol dir que l'Administració local assumeixi directament aquestes tasques, contractant per a això dones, que acostuma a col·locar als llocs més baixos de l'escalafó, i burocratitzant els serveis. Aquesta solució finalment és insatisfactòria per a tots. El que caldria discutir és com la societat incorpora a les seves activitats necessàries les tasques tradicionalment femenines i convertint-les en una activitat de tots. Perquè el futur de les dones a la ciutat sigui veritablement democràtic, igualitari i lliure caldrà pensar en la forma que aquests canvis hauran de ser abordats i buscar els mitjans necessaris perquè tinguin èxit.

Cal afegir, a més, que les funcions de les dones no es compleixen només a la llar. Les dones posen moltes hores de participació col·lectiva, però en un altre tipus d'organitzacions que no són les organitzacions econòmiques, socials i polítiques clàssiques. Les dones participen en una sèrie d'organitzacions lligades a necessitats socials de la col·lectivitat: cura dels grups més desfavorits, treball en l'àmbit veïnal i local; participació en la millora de les condicions de vida quotidiana. Aquesta participació es fa de forma voluntària, però té una gran transcendència, i se suma al treball desenvolupat per les dones a la llar. En general, les organitzacions voluntàries femenines no són tan valorades com ho són, per exemple, els partits o els sindicats, però en molts casos tenen tanta rellevància i importància com aquestes. El nou problema de la participació social, econòmica i política de les dones, aleshores, és fer visible un treball que fins ara les dones han fet de forma gratuïta (no solament en el sentit material) i que forma part de la seva "invisibilitat".

¿Les limitacions de l'estratègia d'igualtat d'oportunitats la converteixen en una estratègia que no és correcta? Si fem una avaluació d'aquesta estratègia d'intervenció podríem assenyalar que hi ha dues perspectives. Primer, la podríem mirar com una absoluta limitació per aconseguir el que les feministes demanàvem els anys seixanta i setanta. Segon, les podríem considerar, altrament, com el punt de partida per poder desenvolupar més tard, implementar un altre tipus de polítiques. Cal començar sostraint les dones de la seva presència exclusiva en l'àmbit domèstic i fent que prenguin consciència del seu dret a participar en el món públic. Es pot tenir per tant una visió crítica o una visió optimista de la igualtat d'oportunitats. L'anàlisi de la seva implementació i les diverses avaluacions que s'han fet permeten afirmar la perspectiva optimista.



Quan els poders públics s'han compromès seriosament amb la igualtat d'oportunitats, el problema de l'organització social de base apareix immediatament. En aquell moment, una de dues, o s'abandona el discurs de la igualtat d'oportunitats reivindicant la dona a casa, la desigualtat, etc., o necessàriament cal plantejar-se quins són els passos per anar més enllà. Abans o després, si es vol corregir la discriminació de les dones i no només incorporar-les a l'àmbit públic, cal afrontar com s'impulsen els canvis en el mateix sistema de gènere. Però els canvis complexos que són necessaris per canviar la societat patriarcal no es produeixen en períodes breus de temps; requereixen processos més llargs. El que cal, per tant, és abordar una estratègia de reformes en profunditat avaluant si efectivament cada etapa ens condueix a l'etapa següent.

## **Les polítiques d'igualtat a Espanya**

### **Els plans d'igualtat d'oportunitats**

Des del començament de la transició democràtica es va assumir la necessitat d'impulsar polítiques que garantissin drets iguals per a les dones. Primer es va crear la Subdirecció de la Dona al Ministeri de Cultura, i a partir de 1983 es va crear l'Institut de la Dona, organisme autònom amb rang de direcció general que ha depès primer del Ministeri de Cultura, després del d'Afers Socials i actualment del Ministeri del Treball i Afers Socials. Des del primer moment, l'Institut de la Dona va assumir que les polítiques públiques per l'equitat de gènere haurien de ser impulsades per tot el govern. L'òrgan superior de l'Institut, el seu Consell Rector, format per representants d'alt nivell de dotze ministeris i per sis dones, elegides per la direcció de l'Institut per la seva aportació a la causa de les dones, va tenir al seu càrrec impulsar i implementar polítiques d'igualtat d'oportunitats.

La incorporació d'Espanya a la Comunitat Europea va donar més suport a les activitats de l'Institut de la Dona ja que els seus plans generals van ser assumits pel Govern espanyol. Així mateix, seguint el model europeu, el Consell Rector va decidir organitzar el treball de l'Administració pública espanyola en un Pla d'igualtat d'oportunitats. Així s'han aprovat en el Consell Rector tres plans d'igualtat d'oportunitats per als anys 1988-1990, 1993-1995 i 1997-2000. Els plans han obtingut l'aprovació del Consell de Ministres del Govern i estableixen àrees d'actuació, objectius i accions i indiquen quins són els organismes del Govern que els hauran d'executar.

A les disset comunitats autònomes també s'han creat Instituts de la Dona que han elaborat els seus respectius plans d'igualtat d'oportunitats. Alhora, l'Administració local espanyola també s'ha incorporat al desenvolupament de polítiques d'igualtat d'oportunitats i a molts ajuntaments espanyols també hi ha plans d'igualtat d'oportunitats. També en les altres institucions de l'Estat s'han creat instàncies d'actuació a favor dels drets de les dones. Hi ha comissions específiques al Congrés dels diputats, al Senat espanyol i als parlaments autonòmics.

Al llarg dels anys vuitanta i noranta es va impulsar per tant des dels diferents nivells de l'executiu polítiques públiques



d'igualtat d'oportunitats. En alguns casos (Institut Basc de la Dona) aquestes polítiques van ser un pas més enllà i es va potenciar la incorporació de l'acció positiva com una forma d'actuació. En aquest context sembla interessant analitzar quin és el rol que han tingut els plans d'igualtat d'oportunitats. Tres semblen ser les característiques més importants del context en què aquests plans es van elaborar i s'haurien d'implementar:

1) No hi havia tradició a l'Administració ni als parlaments central i autonòmics d'implementació d'aquest tipus de polítiques públiques.

2) Pel tipus d'objectius que es proposaven aquests organismes, la seva actuació havia de ser global, ja que la discriminació de les dones que buscaven combatre i eliminar requereix impulsar accions en totes les àrees de l'actuació pública.

3) Canviar la situació de les dones comporta el compromís dels mateixos agents socials. Això és, la societat en el seu conjunt ha d'acceptar que hi ha discriminació de les dones, que això s'ha d'eliminar i que per a això cal modificar formes de conducta i una organització social i econòmica que és la que genera i manté aquesta situació.

Aquests tres trets del context polític i social en els quals es va dur a terme expliquen les característiques mateixes dels plans que es van elaborar i impulsar als governs central i autonòmics. En efecte, els plans no solament responien a una necessitat instrumental, és a dir, organitzar l'actuació en aquesta temàtica, sinó que era necessari començar per explicitar en què consistien les polítiques públiques d'igualtat d'oportunitats i d'acció positiva. En aquesta mesura, els plans eren útils per afrontar la falta de tradició en actuacions d'aquesta mena en aquestes institucions i per mostrar el caràcter de globalitat que necessàriament havien de tenir les polítiques públiques en aquest tema. Això és el que podríem anomenar "posar el tema en l'agenda pública".

Pel que fa al compromís de la societat en la consecució dels canvis necessaris per eliminar la discriminació, aquest és un procés que requereix molt més temps. En canvi, s'ha de començar per legitimar el tema, és a dir, que sigui conegut, que se sàpiga quins són els seus orígens i que es creï consens quant al fet que es tracta d'una situació que cal modificar. El moviment feminista dels anys setanta i vuitanta va plantejar l'eliminació de la subordinació femenina com una reivindicació pròpia. Perquè es convertís en una reivindicació assumida per totes les dones i també pels homes, es requeria la seva acceptació per part de tota la societat. Això suposava que es creés consciència que calia emprendre accions socials, polítiques i culturals, tant governamentals com no governamentals, per complir aquest objectiu. Els plans d'igualtat d'oportunitats establien com un dels seus objectius la creació d'una opinió pública favorable a la seva proposta i la recerca d'aquest compromís social davant dels canvis requerits. La globalitat amb què s'abordava la problemàtica permetia també sensibilitzar la societat sobre la seva complexitat.

Cal dir que aquests plans no són estrictament plans, ja que un pla implica asse-nyalar no solament objectius, com fan aquests, sinó especificar els resultats que s'espera obtenir en el període de temps de la seva execució i els recursos que s'hi assignaran. En aquest cas, fins i tot les accions que es proposen tot i que són molt concretes no estan quantificades. Per



exemple, una acció pot proposar que s'hagi de millorar la detecció i el tractament del càncer de mama. Si no s'especifica a quin percentatge de les dones ha d'arribar aquesta acció, només pel fet que en un parell d'hospitals s'hagués millorat l'atenció ja s'hauria acomplert l'acció. És a dir, no són plans en el sentit que no està clarament especificat en quin període de temps, a quin sector de la població i quins recursos s'hi destinaran. Això també dificulta l'avaluació sobre l'impacte que aquestes mesures han tingut i sobre el seu abast real.

Aquest aspecte reforça la hipòtesi que els plans han estat, almenys en la primera etapa, sobretot un instrument d'incorporació de la temàtica de la discriminació de les dones a l'Estat. Les primeres avaluacions que es fan al Govern central mostren aquest fet. El que es fa són memòries d'activitats. L'avaluació consisteix a dir quines d'aquelles accions proposades al pla han estat desenvolupades, on i per qui. És a dir, avaluen en quina mesura l'Estat està començant a adequar la seva actuació per garantir el principi constitucional de no-discriminació per raó de sexe. Des d'aquesta perspectiva l'objectiu d'incorporar el tema de la discriminació a l'agenda pública és important. La discriminació de les dones no és un problema sectorial, precisament perquè el sistema de gènere és global i determina espais i conductes socials tant masculines com femenines. Si el que afecta la meitat de la població, la femenina, és sectorial, aleshores també ho seria tot allò que afecta l'altra meitat, és a dir els homes. Així, la dimensió de gènere s'ha d'incorporar com una activitat normal de totes les polítiques públiques que s'implementen.

## Vint anys de polítiques d'igualtat d'oportunitats

En un estudi Delphi<sup>1</sup> que abordava l'accés de les dones a l'ocupació i la combinació amb el treball assalariat, les entrevistades van considerar que el major èmfasi havia estat en la seva incorporació al mercat de treball. Per a les expertes, aquests canvis en part van ser gràcies a les polítiques d'igualtat d'oportunitats que es van impulsar a Espanya a través de plans. Consideren que van tenir aspectes positius, però també han deixat problemes sense resoldre que hauran de ser abordats en el futur. Entre els aspectes positius destaquen:

- 1) La creació d'un nou marc legal, en especial les lleis en contra de la discriminació.
- 2) El fet que la discriminació de les dones ja forma part clarament de l'agenda pública. Independentment del partit que governi, s'ha assumit que l'Estat ha d'actuar en contra de la discriminació.
- 3) S'ha contribuït a crear una opinió pública que està a favor de la igualtat entre les dones i els homes i a sensibilitzar la població sobre els problemes que afecten les dones.

Entre els problemes que no s'han resolt destaquen els següents:

- 1) Hi ha encara factors en el mercat de treball que condueixen a la discriminació de les dones. Per exemple en les taxes de desocupació o en el fet que se les continua ubicant en les professions "femenines" (secretàries o dependents de comerç) independentment de la seva educació.

<sup>1</sup> Aquestes conclusions s'han obtingut d'un estudi Delphi fet a un conjunt d'expertes. Va formar part de l'informe espanyol que he dut a terme per a la xarxa europea "Polítiques per conciliar el treball assalariat i el domèstic", coordinat per la Universitat de Tilburg (Judith Astelarra, *The evaluation of policies in relation to the division of paid and unpaid work in Spain*, European Network on Policies and the Division of Unpaid and Paid Work, WORC, Tilburg University, The Netherlands, 2001).





<sup>2</sup> Categories elaborades per a l'avaluació del Primer Pla d'Acció Positiva d'Emakunde, Govern Basc, que posteriorment he utilitzat en l'anàlisi del model del Pla d'igualtat d'oportunitats impulsat a Espanya a través de la categorització de les mesures proposades als plans d'igualtat d'oportunitats.

2) No s'han fet polítiques per proveir de serveis que substitueixin la feina domèstica i s'està molt lluny dels països del nord d'Europa en aquest aspecte.

3) S'ha ignorat la família i no s'ha desenvolupat una política que faci compatible la igualtat d'oportunitats per a les dones amb el necessari canvi en les famílies que això comporta. Només el 1999 s'ha aprovat una llei per permetre conciliar família i ocupació.

4) No hi ha canvis estructurals de més profunditat com per exemple la flexibilització dels horaris laborals perquè homes i dones puguin conciliar l'activitat laboral amb la familiar.

L'opinió de les expertes es confirma si s'analitzen les mesures que han estat impulsades des dels plans d'igualtat d'oportunitats. Les polítiques d'igualtat d'oportunitats poden ser classificades des de diferents categoritzacions. A partir d'altres estudis,<sup>2</sup> les mesures proposades als plans d'igualtat d'oportunitats es poden classificar en termes de quina és la seva estratègia general d'actuació. Des d'aquesta perspectiva es poden establir diferents nivells. En primer lloc, tindriem els tres nivells generals següents:

1) Actuar sobre el coneixement, informant, sensibilitzant i formant les persones.

2) Actuar directament en contra de la discriminació i a favor de la igualtat real entre dones i homes.

3) Crear organitzacions i estructures per abordar les polítiques antidiscriminatòries: institucions públiques i organitzacions privades.

Tot i que els tres nivells són importants, el que aborda amb més profunditat i de manera més directa la construcció d'una societat més igualitària entre dones i homes és el segon. Aquestes accions possibiliten una igualtat d'oportunitats real i pretenen eliminar les situacions de discriminació que es produeixen cap a les dones, cosa que implica dur a terme transformacions radicals tant en el comportament individual com en l'organització social.

Efectivament, el primer nivell d'activitats busca transformar el nivell ideològic, de manera que la desigualtat entre dones i homes sigui considerada com a negativa en la cultura democràtica. El tercer nivell fa referència a la necessitat que hi hagi organitzacions especialitzades, tant en l'Administració com en la societat, la finalitat de les quals sigui actuar en contra de la discriminació. Per tant, tant el primer com el tercer poden ser considerats prerequisits per desenvolupar polítiques directes de segon nivell.

A la taula 1 es mostra la distribució de totes les mesures proposades en tots els plans d'igualtat d'oportunitats (tant del Govern central com de les comunitats autònomes).

Aquests tres nivells han estat desagregats en diferents categories.

El primer es va dividir en tres categories:

- Les mesures que tenien l'objectiu d'ampliar la cultura de les dones, la informació sobre els seus drets o aspectes específics de la seva discriminació, i les que buscaven sensibilitzar les dones o la societat en general sobre la discriminació de les dones.

- Les mesures que buscaven treure les dones de la invisibilitat contribuint a conèixer la dimensió de gènere de la societat.





**Taula 1.**  
**Distribució de les mesures proposades en els plans d'igualtat d'oportunitats del Govern central i les comunitats autònomes**

	Freqüències	Percentatge
Coneixement, informació, sensibilització i formació	2.587	63,7
Actuacions directes contra la discriminació	774	19,0
Institucions polítiques, organitzacions privades i cooperació internacional	702	17,3
<b>Total</b>	<b>4.063</b>	<b>100,0</b>

Font: Astelarra, J. "The evolution of policies in relation to the division of paid and unpaid work in Spain". Països Baixos, 2001.

- Les mesures destinades a la formació i l'educació de les dones. Es va excloure la formació directament destinada a incorporar-les al mercat de treball (que es va considerar acció directa).

En segon lloc, l'acció directa en contra de la discriminació es va dividir en tres tipus:

- Acció directa individual que busca donar un suport personalitzat a les dones que tenen alguna forma de discriminació. Aquí es va incloure la formació ocupacional o l'assistència

legal.

- Acció directa assistencial que busca ajudar una dona discriminada des del punt de vista assistencial, per exemple les cases d'acollida de les dones maltractades.
- Acció directa estructural que busca canviar les estructures que generen discriminació. Aquí es va incloure la legislació antidiscriminatòria, les mesures d'acció positiva, etc.

La taula 2 mostra una distribució d'aquestes categories (agrupant l'acció directa individual i l'acció directa assistencial) en tots els plans.

Les dues taules mostren que la major part de les accions s'han donat en el terreny de l'educació, la informació i la sensibilització de les dones sobre els seus drets a incorporar-se al món públic i en la sensibilització de la població en general. També s'han creat les estructures d'actuació. En canvi, hi ha hagut molta menys acció directa i aquesta s'ha concentrat en la legislació i en la formació ocupacional. La comparació entre els plans del Govern central o de les comunitats autònomes no mostra diferències significatives en aquesta distribució, com tampoc si se'ls compara agrupant-los segons el partit polític que governava en establir-los. Això indica que el model que s'ha aplicat és un típic model d'igualtat d'oportunitats. S'ha canviat les dones pel que fa al que podríem anomenar de manera àmplia la seva cultura ciutadana: de considerar-se mestressa de casa ha passat a considerar-se com una ciutadana més al món públic.

## Polítiques d'igualtat i canvis en la situació social de les dones

En aquests anys de vigència dels plans s'han produït canvis profunds en la situació social de les dones. Això es constata en utilitzar indicadors socials que mesuren la posició de les dones en l'educació, l'ocupació, l'opinió pública a favor de la igual-



**Taula 2.**  
**Desagregació de les mesures proposades en els plans d'igualtat d'oportunitats del Govern central i les comunitats autònomes en diferents categories**

	Freqüències	Percentatge
Cultura, informació i sensibilització	1.761	43,3
Creació de coneixement de gènere	419	10,3
Formació	323	7,9
Acció estructural	405	10
Acció individual, assistencial i formació ocupacional	692	17
Associacions de dones, institucions públiques i cooperació internacional	463	11,4

Font: Astelarra, J. "The evolution of policies in relation to the division of paid and unpaid work in Spain". Països Baixos, 2001.

tat i altres variables. És difícil avaluar l'impacte que les polítiques d'igualtat d'oportunitats han tingut en aquests canvis perquè això exigiria dissenys quasi experimentals d'investigació que són impossibles de desenvolupar per a variables de tant abast. En canvi, es pot afirmar que les polítiques impulsades expliquen, encara que sigui parcialment, els canvis que s'han produït els últims vint anys en la situació de les dones espanyoles. Això formava part d'un enfocament general de les polí-

tiques públiques d'incorporar les dones espanyoles al món públic tant a l'economia com a la política, la cultura i l'activitat social.

El punt de partida a Espanya quan va començar la transició a la democràcia era molt baix en aquests aspectes. La dictadura franquista havia estat extremadament patriarcal, havia prohibit a les dones l'accés al món públic, alhora que les obligava al rol de mestresses de casa i establia una autoritat absoluta del pare de família sobre l'esposa i els fills. Les dones espanyoles van exigir igualtat de drets i van participar àmpliament en les mobilitzacions que van conduir a la transició democràtica. Vint anys després de l'aprovació de la Constitució que prohibia la discriminació per raó de sexe, la situació de les dones espanyoles ha canviat notablement. Els canvis es poden analitzar comparant la situació de les dones a través del temps o comparant homes i dones. Una altra forma de fer-ho és comparar les diferents generacions de dones. Aquest és el criteri que assumiré d'ara endavant.

L'anàlisi de les estadístiques que comparen totes les dones a través del temps o les dones respecte als homes crec que no mostren un factor important i és que els canvis s'han produït sobretot en les generacions més joves. Des d'aquesta perspectiva, he partit de la hipòtesi que aquests canvis van sorgir com una part del procés de la transició. Així he distingit tres generacions de dones espanyoles, la generació pretransició (educada i que va viure part de la seva vida sota el franquisme); la generació de la transició (la que va ser educada en el franquisme però que hi trenca) i la generació posttransició (que era molt jove o va néixer després de la democràcia).<sup>3</sup>

Si s'analitzen les diferències entre les tres generacions es poden observar algunes característiques interessants.



<sup>3</sup> Per a això es va prendre l'edat l'any 1977: generació pretransició la que tenia 35 anys i més; generació de la transició, entre 15 i 34 anys, i generació posttransició, menys de 14 anys. Les dades que s'han analitzat per als noranta transfereixen aquests grups d'edat a l'any 1997, cosa que fa que l'edat dels tres grups sigui: 55 anys i més, de 35 a 45 anys i de 14 a 34 anys. Les dades que es fan servir provenen de fonts diferents, entre 1995 i 1999.

1) Hi ha hagut un canvi espectacular en els nivells educatius que afecta homes i dones. La diferència més gran es produeix en el cas de l'educació superior: mentre que les dones de la pretransició amb títols universitaris són la meitat que els homes, en la generació posttransició els superen en un 5% (taula 3).

2) Aquesta canvi també s'ha produït en l'accés a mercat de treball (taula 4). En el terreny de les idees, també la generació jove mostra que ja no creu en la ideologia tradicional sobre la divisió sexual del treball, és a dir, l'home responsable del sustent i la dona, de la llar. En un estudi realitzat per als països de l'OCDE es va preguntar als enquestats sobre la seva opinió entorn de la *Breadwinner ideology* ('ideologia de l'home que porta el sou'). Les respostes es mostren a la taula 5.

4) Aquests canvis en relació amb la idea que les dones s'han d'educar i entrar en el treball assalariat no s'han produït en el mercat de treball. En primer lloc es continua considerant que l'home té prioritat en l'ocupació, la qual cosa produeix més desocupació femenina. No només això, sinó que la taula mostra que les dones tenen el doble de desocupació en les carreres universitàries feminitzades, però tres vegades més en les masculinitzades, i en el cas de les enginyeries arriba a ser quatre vegades més gran. Això mostra que tot i que s'intenta que les carreres masculines deixin de ser-ho, el mercat de treball no ha canviat la concepció, i després de l'esforç perquè les dones s'incorporin a aquestes carreres les penalitzen més que en les femenines (taula 6).

L'estudi d'altres factors com el tipus d'ocupacions o les diferències salarials també mostra que la igualtat de les dones amb els homes al mercat de treball és lluny de ser aconseguida.

5) Finalment, també es pot assenyalar que els canvis no s'han produït entre les tres generacions quant a l'àmbit domèstic i la família. Diversos estudis sobre el temps que utilitzen homes i dones en aquest àmbit així com sobre les activitats que desenvolupen uns i altres mostren que, independentment de l'edat, la responsabilitat continua sent de les dones. Com a mostra, vegeu la taula 7.

**Taula 3.**  
Estudis complets per sexe i grup d'edat. Espanya, octubre-desembre de 1999

	Dones			Homes		
	De 16 a 34 anys	De 35 a 54 anys	De 55 anys i més	De 16 a 34 anys	De 35 a 54 anys	De 55 anys i més
Analfabets/es	0,38	1,38	10,04	0,55	0,79	4,27
Sense estudis	1,36	8,24	35,54	1,70	6,45	30,46
Estudis primaris	8,21	35,29	42,73	10,99	32,72	45,04
Estudis secundaris	62,89	38,02	7,89	64,75	38,88	11,39
Estudis superiors	27,16	17,07	3,80	22,01	21,16	8,84
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Font: Enquesta de la població activa. Institut Nacional d'Estadística. Ministeri d'Economia

Es tracta d'una primera aproximació a l'anàlisi, i les dades presentades s'haurien de complementar amb moltes altres. En canvi, sembla que confirmen allò que diversos estudis han assenyalat. Hi ha una gran diferència quant a l'accés al món públic entre les dones joves i les grans. Com hem vist, la discriminació continua al món públic al qual s'incorporen, i hi ha hagut pocs canvis pel que fa a les seves activitats familiars. És a



**Taula 4.**  
Taxa d'activitat per grup d'edat. Espanya, octubre-desembre de 1999

	De 16 a 34 anys	De 35 a 54 anys	De 55 anys i més +
Dones	56,72	54,27	21,65
Homes	68,72	93,05	57,65

Font: Enquesta de la població activa. Institut Nacional d'Estadística. Ministeri d'Economia

**Taula 5.**  
Actituds davant la *Breadwinner ideology*: el deure d'un home és portar el sou; el d'una dona és tenir cura de la casa i la família

	De 18 a 34 anys		De 35 a 54 anys		De 55 anys i més		Total	
	Dones	Homes	Dones	Homes	Dones	Homes	Dones	Homes
Totalment d'acord / D'acord	10,9	17,3	29,7	37,6	63,9	66,9	34,5	38,2
Ni d'acord ni en desacord	4,2	7,7	9,9	9,7	11,7	10,4	8,5	9,1
En desacord	83,5	73	57,7	49,1	21,4	18,4	54,6	49,5
Ns/nc	1,3	1,9	2,7	3,7	3	4,3	2,3	3,2
<b>Total</b>	<b>100</b> (448)	<b>100</b> (467)	<b>100</b> (414)	<b>100</b> (383)	<b>100</b> (429)	<b>100</b> (347)	<b>100</b> (1.291)	<b>100</b> (1.197)

Font: CIS, España para IISP 1994 – Family and Changing Gender Roles II.

dir, hem corregit l'absència de les dones del món públic, però sense canviar-lo. I continua el problema de com resoldre les seves presències. Això darrer suposa que hi ha una absència dels homes en l'àmbit domèstic que cal corregir, però sense que hi hagi una demanda masculina per a això. Cal passar a una nova etapa en què l'èmfasi es posi en el fet de corregir la discriminació en el mateix món públic a través de mesures de més calat, com ara polítiques d'acció positiva. Però també cal canviar l'estructura bàsica entre l'àmbit públic i el privat que és el que ha condicionat en la societat moderna els rols dels gèneres. Aquest és el gran tema que hi ha avui a l'agenda europea i espanyola: la conciliació entre la producció i la reproducció.

Per analitzar aquest tema amb

més profunditat es va fer servir l'estudi Delphi<sup>4</sup> i es va preguntar sobre les polítiques de conciliació de la vida familiar i la vida laboral. Les respostes de les expertes van ser les següents:

### 1) Desenvolupament de polítiques

- Algunes mesures han permès evitar la "penalització" de les dones que treballen tot i que no es pot dir que hagin permès la conciliació: permisos de maternitat i paternitat; contractes a temps parcial i les pràctiques d'ocupació flexible.

- La Llei de 1999 sobre conciliació de la vida familiar i laboral, especialment la modificació relativa als permisos, excedències i reduccions de jornada; la reducció de les cotitzacions a la Seguretat Social en la contractació per interinitat derivada de la substitució per maternitat.

### 2) Altres factors que han contribuït a la conciliació

- Utilització d'ajuda externa que és de dos tipus: 1) remunerada per part de les dones de classe mitjana i alta; 2)

<sup>4</sup> Estudi Delphi part de l'informe a la xarxa europea que ha estat esmentat anteriorment.



**Taula 6.**  
**Taxes d'atur i educació, Espanya 2000**

	Total	Homes	Dones
<b>Total</b>	<b>15,86</b>	<b>11,14</b>	<b>23,02</b>
<b>Nivell d'estudis</b>			
Analfabets i sense estudis	20,14	17,98	23,69
Primaris	14,48	11,11	21,69
Secundaris	17,15	11,64	25,85
Tecnicoprofessionals (de grau mitjà i superior)	16,90	10,18	25,86
<b>Estudis superiors</b>			
Enginyeria i tecnologia	6,99	5,23	20,50
Ciències de la salut	8,75	4,43	11,40
Humanitats	15,37	9,62	18,85
Ciències socials i jurídiques	14,40	9,79	17,77
Ciències experimentals	13,15	8,43	20,17
Altres estudis superiors	17,23	12,99	21,29
Tercer cicle (doctors)	1,74	0,88	3,39

Font: España en cifras, 2000. Institut Nacional d'Estadística. Ministeri d'Economia.

d'altres dones de la família, en especial les àvies.

- La reducció de la natalitat que equival a la disminució en la demanda de serveis no remunerats. Les estadístiques sobre els índexs de natalitat mostren que les responsabilitats domèstiques (maternals) i les laborals es fan difícilment compatibles per a les dones.

### 3) Mancances i dèficits

- *Polítiques de serveis.* Hi ha una mancança estructural de serveis d'atenció a les persones (infants i gent gran). Falten: 1) guarderies; 2) serveis de proximitat; 3) mesures de cofinançament públic dels serveis; 4) instruments

innovadors d'ajuda mútua en el camp de la conciliació de la vida laboral i familiar.

- *Polítiques sectorials.* 1) No hi ha polítiques que estimulin i aportin criteris innovadors al desenvolupament de les economies dels nous serveis com a sectors considerats emergents i clau per a la generació d'ocupació i benestar. 2) No es promou amb eficàcia l'accés de les dones al coneixement i la utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació, i l'analfabetisme digital podria ser una nova barrera en la possibilitat de combinar el treball assalariat i el domèstic. 3) Falta una ampliació de les xarxes de transport públic que tenen una incidència molt significativa en la millora de la conciliació, ja que afecta l'organització dels temps vitals. 4) També hi ha dèficits en àmbits més "sofisticats" com la possibilitat "real" de reordenació de la vida laboral segons la trajectòria de vida.

- *Polítiques d'ordre legal.* 1) El marc legal no possibilita ni estimula sistemes de treball flexible, inclosa la reestructuració d'horaris i el teletreball a casa o en àrees pròximes al lloc de residència. 2) Tampoc permet la reducció de jornada laboral per la guarda legal de menors o per persones grans o malalts a càrrec del treballador/a.

- *Polítiques organitzatives.* 1) Els models d'organització en les empreses es continuen basant en criteris de plena disponibilitat i, independentment de les necessitats objectives de producció la disponibilitat requerida no només no disminueix, sinó que augmenta i es genera un clima de gran pressió entre els i les professionals. Aquesta pressió és més forta com



**Taula 7.**  
**Persona que es fa càrrec de decidir què es menjarà l'endemà. Espanya**

	De 18 a 34 anys		De 35 a 54 anys		De 55 anys i més		Total	
	Dones	Homes	Dones	Homes	Dones	Homes	Dones	Homes
Sempre/habitualment la dona	74,6	58,8	87	75,4	88,1	82,9	84,3	75,2
Més o menys per igual	21,9	31,5	11,3	22,2	9,3	14,7	13,2	21
Sempre/habitualment l'home	0,5	4,2	0,3	0,9	1,1	1	0,6	1,6
Una tercera persona	1	0,7	0,8	0,3	1,1	–	1	0,3
Depèn	1	2,8	0,3	0,3	–	0,7	0,4	0,9
NS/NC	1	2,1	0,3	0,9	0,4	0,7	0,5	1,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	(201)	(143)	(353)	(325)	(269)	(293)	(823)	(761)

Font: CIS, España para IISP 1994 – Family and Changing Gender Roles II

més jove s'és, és a dir, precisament en el moment en què pertoca constituir una família. 2) En l'àmbit de l'empresa, de l'economia i en l'àmbit dels directius sembla inexistent la presència femenina. No es normalitza el fet que la vida professional és compartida per homes i dones i que la vida familiar i l'entorn domèstic també ha de ser percebut de la mateixa manera.

• *Polítiques culturals.* 1) Les polítiques vigents no “prestigien” humanament i socialment el rol d'homes i dones a la família i la llar, sinó que assumeixen que l'únic prestigi emana del rol profes-

sional. El lema és: “qualitat total en la professió, serveis mínims a la llar”. 2) Hi ha un dèficit en la pluralitat d'imatge en l'economia i les empreses que en no mostrar la presència femenina no normalitzen la necessitat que homes i dones comparteixin el treball familiar com comparteixen el laboral.

#### 4) Demandes socials de polítiques per a la conciliació

- Hi ha una demanda social generalitzada però que no s'expressa adequadament.
- Les dones només veuen les necessitats quan es troben en determinades situacions. Quan estan treballant i es plantegen tenir una criatura; quan es veuen en la necessitat de tenir cura del pare o la mare malalts i treballen fora; quan se separen o es divorcien, queden amb infants al seu càrrec i necessiten accedir al treball.
- Les demandes de conciliació són erràtiques i heterogènies, cosa que es deu principalment al predomini de dinàmiques “familistes” en l'intent de cobrir les necessitats de conciliació i al manteniment, en termes de bucle funcionalista, de la premissa cultural que cal tenir cura de les criatures menors de tres anys i, cada cop més de les persones grans, dins del nucli familiar i preferentment per part de la mare.
- Aquest és un tema que s'ha situat fora de l'agenda pública, la qual cosa l'ha silenciada. Encara perdura una visió de la família com a espai privat amb problemes que cal resoldre privadament o bé recorrent a la solidaritat familiar o bé comprant serveis privats. Això es deriva de la situació de canvi complexa i molt plural de les famílies espanyoles.
- Falta organització de la demanda, excepte en petits grups organitzats i sensibilitzats de dones. Això es deu a la tradicional



dificultat de les dones per a la queixa organitzada, entre altres coses, perquè disposen de molt poc temps per a reunions.

- El missatge social assumit és que ja no hi ha discriminacions, les dones poden estudiar el que vulguin tal com fan els homes, les dones poden treballar en el que vulguin igual que els homes. S'han suprimit les discriminacions directes o evidentes i això ha creat un miratge que, d'una banda, desmobilitza les dones i, de l'altra, culpabilitza les mateixes dones. La idea que circula és: si no treballes és perquè no vols i lliurement has triat quedar-te a casa renunciant a la teva independència econòmica.

- Les demandes dels grups organitzats es refereixen a les de permisos de maternitat i guarderies. També en termes generals hi ha una certa demanda de “no-penalització” per càrregues familiars. Però aquesta demanda és menor, o almenys més segmentada i circumscrita a determinats col·lectius de dones, respecte a qüestions més “creatives”: reorganització complexa dels temps de treball (productiu) o dels temps socials en general.

- S'ha de potenciar la demanda latent. 1) Cal col·locar-la amb creativitat als titulars d'una nova agenda social en la qual les dones han de fer-se escoltar amb idees, propostes, il·lusions, compromisos i respostes. 2) L'Estat ha de tenir un paper actiu i promotor de polítiques i atès que les dones en gran mesura estan encara molt condicionades a aconseguir un equilibri entre el treball domèstic i l'assalariat s'han d'incorporar serveis, programes, polítiques i campanyes de divulgació que modifiquin la situació actual. 3) És desaconsellable el disseny i el desenvolupament de polítiques unitàries i amb un fort component normativitzador en aquest àmbit. Més aviat s'haurien d'implementar polítiques facilitadores de la negociació i de la innovació.

Podem concloure, aleshores, quant a l'impacte de les polítiques d'igualtat d'oportunitats que s'han desenvolupat a Espanya en aquests vint anys que alguna relació es pot establir entre els canvis i les polítiques. De l'anàlisi que s'ha fet dels plans d'igualtat d'oportunitats es pot concloure que el seu èmfasi principal s'ha posat en el fet que les dones entraran al món públic i la major part de les mesures proposades han estat en la direcció de conscienciar les dones sobre els seus drets, informant i sensibilitzant sobre la igualtat d'oportunitats; també traient les dones de la invisibilitat a través de la realització d'estudis. En aquesta àrea, com hem mostrat, hi ha grans canvis entre les tres generacions de dones.

Però no hi ha hagut gaire actuació sobre aquest món públic perquè realment doni cabuda a les dones, i en aquest sentit es produeixen els canvis necessaris en les seves estructures de gènere. I, com hem mostrat tant en l'àmbit domèstic com en la situació de discriminació en el món públic, els canvis han estat relativament petits. Aquest és el gran desafiament del futur, no només per raons de justícia, sinó perquè els canvis que s'han produït fins ara, com mostren moltes experiències, poden ser reversibles. Caldrà passar a una nova etapa de polítiques de gènere que incideixin més a corregir directament la discriminació i canviar l'estructura social que l'ha generat.

