

La evolución de las políticas públicas de igualdad

Marina Subirats

Me convertí en feminista hace ya más de cuarenta años y, desde entonces, he procurado estar atenta a los avances de las mujeres, y a las formas políticas y organizativas que iba tomando nuestro movimiento. Naturalmente, no es fácil sintetizar lo que ha ocurrido en unas pocas páginas, pero trataré de exponer sucintamente los principales rasgos que he podido percibir, y sobre todo, las distintas etapas que se han ido sucediendo. Antes de entrar en ello, sin embargo, quisiera exponer un par de reflexiones más generales relativas a lo que he podido ir aprendiendo a lo largo de este tiempo de participación y observación en la evolución de las políticas relativas a las mujeres, como marco general en el que se ha ido desarrollando la acción de cambio, impulsada por el movimiento feminista y más o menos implementada por las organizaciones de la administración construidas ad hoc.

1. El binomio movimiento/instituciones

El feminismo es, fundamentalmente, un movimiento social que surge de la convicción de las mujeres de que son tratadas injustamente por la sociedad, que tienen menos derechos y menos oportunidades que los hombres, y que ello tiene que cambiar. Dado que las sociedades históricas que conocemos han sido todas, en mayor o menor grado, de carácter patriarcal, es decir, dominadas por los hombres, la rebelión de las mujeres se ha producido en muchos momentos de la historia y ha tomado diversas formas a lo largo del tiempo y del espacio. Sin embargo, es sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, -casi de forma más precisa puede fijarse la fecha de 1963, momento de la aparición en los Estados Unidos del libro de Betty Friedan “La mística de la feminidad”- cuando se inicia la etapa actual de lucha feminista, que, muy probablemente, es la de mayor duración y amplitud de la historia, dado que llega prácticamente a todos los países del planeta, aunque sea con formas muy diferenciadas.

El precedente más inmediato es, por supuesto, la lucha sufragista, a finales del siglo XIX e inicios del XX. El movimiento sufragista fue de gran importancia y tuvo logros extraordinarios, como el avance de las mujeres en el ámbito político con la conquista del derecho al voto. Pero, como ha ocurrido frecuentemente en la historia, las guerras, y en este caso las dos grandes guerras mundiales que asolaron Europa en la primera mitad del siglo XX, frenaron el avance de las mujeres y pospusieron la lucha por los derechos femeninos por lo menos durante un par de generaciones.

A partir de 1963 se inicia una nueva ola feminista, primero en los Estados Unidos, poco después, en la década de los setenta, en Europa. Y se presenta

de nuevo como un movimiento social; pero un movimiento que reclama cambios profundos en la organización de la sociedad, en la legislación, en el trabajo, en el ámbito público. Que requiere, por lo tanto, la intervención del Estado para modificar unas condiciones de vida que muchas mujeres denuncian. La celebración de la primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres, en 1975 en México, es el primer síntoma de que el movimiento feminista ha conseguido superar el estadio estrictamente de sociedad civil para comenzar a actuar desde el plano institucional.

Pues bien, hay que decir que el avance de políticas de igualdad se produce precisamente en la medida en que existe un fuerte impulso y exigencia que procede del movimiento feminista, es decir, de la sociedad civil organizada por medio de asociaciones que van construyendo formas de coordinación, y que al mismo tiempo se crean organismos específicos para diseñar e impulsar las políticas públicas desde las instituciones gubernamentales, sean estas al nivel supranacional, como en el caso de Naciones Unidas o la Unión Europea, al nivel nacional de cada país y también al nivel de los gobiernos locales. Es la conjunción de exigencias y definición de políticas públicas la que ha permitido avanzar en igualdad, con más o menos rapidez según diversas circunstancias a las que me referiré enseguida. Mientras que si sólo existe la movilización de la sociedad civil, las reivindicaciones se estrellan contra un muro. Existen, pero no obtienen satisfacción, o la obtienen de forma verbal, pero sin que se produzcan las transformaciones necesarias. Y en el caso de que el movimiento sea débil pero exista una voluntad política de cambio –caso más infrecuente, por supuesto- las políticas de igualdad suelen también estrellarse frente a un muro de incompreensión que hace que a menudo retrocedan o sean abandonadas.

Hay que decir, sin embargo, que las relaciones entre el movimiento feminista y los organismos institucionales creados para fomentar las políticas públicas de igualdad no suelen ser fáciles –algo que sin embargo no es específico del feminismo, sino de casi todos los movimientos que han llegado a tener organismos específicos en los gobiernos para hacer avanzar sus propuestas. En el caso del feminismo, la primera dificultad estriba en que, también como en casi todos los movimientos sociales, no existe una unidad, ni respecto a los objetivos ni respecto a las formas que han de tomar estas políticas públicas. Las disensiones pueden ser importantes, y, en parte, son a veces inducidas desde sus adversarios; piénsese, por ejemplo, en uno de los temas que actualmente divide más profundamente al feminismo: su posición frente a la prostitución y a las propuestas de legalización. De modo que un primer obstáculo para el avance de las políticas de igualdad desde los organismos gubernamentales específicos es la dificultad de elegir interlocutoras y no entrar en conflicto con algunos de los grupos que integran el feminismo, pero que expresan diferentes reivindicaciones.

Por su parte, no siempre el movimiento feminista, o todas sus componentes, reciben con agrado la existencia de organismos gubernamentales que se ocupen de impulsar las políticas de igualdad. En España, por ejemplo, en las etapas de mayor eficacia del Instituto de la Mujer del gobierno de España y de algunos de los organismos paralelos de las comunidades autónomas surgió, por parte de algunos grupos feministas, el término “femócratas”, como término despectivo para designar a las mujeres que ocupaban cargos en la administración. ¿A qué se debe este tipo de crítica? Probablemente las razones son diversas, pero, como ya nos había advertido Kate Millet en su libro *Flying*, la propia visibilidad del movimiento tiende a crear líderes, figuras conocidas, que son destacadas por los medios de comunicación, y ello origina un cierto malestar en sectores del feminismo que condenan que alguien tome la palabra por encima de las demás componentes del grupo. Algo similar ocurre con los nombramientos de mujeres en cargos de la administración; pueden ser consideradas como manipuladoras o como oportunistas que aprovechan la reivindicación colectiva para realizar un ascenso personal.

Por su parte, las personas que dirigen los organismos gubernamentales cuya función es el diseño e impulso de las políticas de igualdad tienen también dificultades específicas a las que enfrentarse. Son, en cierto modo, las que deben articular dos tipos de quehacer político enormemente distintos: las reivindicaciones del movimiento, que tienden siempre a ser maximalistas y a no tener en cuenta a los adversarios, y las posibilidades reales de los gobiernos, obligados a mantener por encima de todo la cohesión social, es decir, a no sobrepasar en su acción un tipo de límites que no admite la mayoría de la sociedad que gobiernan. Esta articulación es difícil, no ya sólo en relación a los contenidos, sino incluso a las formas. Las mujeres que actúan desde el movimiento suelen tener muy pocos medios, hacer un trabajo de forma muy voluntarista, con escasos medios; desde la administración puede disponerse de pocos o muchos medios, pero la acción debe realizarse siempre dentro de unas normas generales del conjunto de la administración. De lo contrario se plantean dilemas difíciles de resolver. Un pequeño ejemplo: los cargos altos de la administración suelen viajar en primera clase cuando deben acudir a reuniones internacionales; se trata de una norma general que tiende a resaltar el rango de tales cargos. ¿Deben las mujeres que ocupan los cargos gubernamentales relativos a la igualdad seguir esta norma? Si lo hacen, la crítica del movimiento es evidente: se gasta el dinero en un lujo cuando hace tanta falta para otras necesidades mucho más urgentes. Si no se sigue la norma general de los cargos, la crítica es también evidente: ¿por qué las representantes de los organismos de mujeres deben ostentar un rango inferior a cualquier otro cargo gubernamental de su mismo nivel? Evidentemente, se trata de un problema menor, pero creo que es útil para identificar algunas de las contradicciones frecuentes entre movimiento y organismo de igualdad: las reuniones en hoteles

de lujo, los congresos con gastos de comidas o viajes de ponentes, y así sucesivamente.

Hay un segundo aspecto a tener en cuenta en relación al avance de las políticas de igualdad realizadas desde la administración: la administración pública, como todo en nuestra sociedad, ha sido diseñada con mentalidad androcéntrica; los temas de igualdad de las mujeres y de género no estaban previstos, y chocan profundamente con la lógica general de la actividad de los gobiernos. De modo que en la medida en que los organismos encargados de llevar adelante las políticas de igualdad desde la administración se apoyan realmente en el movimiento feminista, -y necesitan hacerlo para mostrar de continuo la importancia política e incluso electoral del tema- tienen enormes dificultades para llevar adelante tales políticas a través de un conjunto de instituciones estatales que no han sido diseñadas para ello, y que tienen otro tipo de objetivos. Este es uno de los escollos mayores en el avance de las políticas de igualdad, y es precisamente por ello que han tenido que producirse cambios importantes en la manera de trabajar dentro de la administración pública, porque de otro modo no se avanzaba. En seguida vuelvo sobre este aspecto.

2. La voluntad política.

Un segundo elemento determinante en el avance de las políticas de igualdad es la existencia o no de voluntad política en el seno de un gobierno, ya sea supranacional, ya estatal o local.

La voluntad política real de los gobiernos es siempre impredecible. A partir de los años noventa, en España, las políticas de igualdad han ido popularizándose y, por consiguiente, cada vez los partidos han tenido que hablar de ellas e incluirlas en sus programas en mayor medida; sin embargo, la voluntad real no siempre ha sido la misma, y ello ha supuesto que los avances reales también han sido muy diversos. En principio, los partidos de izquierdas suelen ser más proclives a poner el énfasis en las políticas de igualdad, y los de derechas más remisos e inclinados no a negarlas, pero si a enunciarlas sin que posteriormente se produzcan avances reales. Ello ha sido muy notorio en el caso del PP y también de CIU en Cataluña. Cuanto más cercano está un partido a la Iglesia Católica, que desde la Conferencia de Naciones Unidas de Beijing, en 1995, se ha mostrado contraria a las políticas de igualdad, menos voluntad política real se detecta a la hora de desarrollar las políticas de igualdad. En estos casos, los avances quedan en manos de las reivindicaciones del movimiento feminista, y lo que suele ocurrir es que este, más que lograr avances, necesita utilizar su fuerza para impedir los retrocesos. Un claro ejemplo de ello fue, en España, lo que ocurrió cuando un ministro del gobierno Rajoy, el ministro Gallardón, propuso modificar la ley del aborto en un sentido claramente regresivo, y el movimiento feminista organizó un viaje masivo a

Madrid para impedirlo, ganando claramente la batalla. Pero evidentemente, una batalla que no consistió en un avance, sino únicamente en evitar un retroceso. Por tanto, hay que insistir en que aunque el motor del avance de las políticas de igualdad es el movimiento feminista, los grandes avances sólo se producen cuando este movimiento encuentra eco en las instituciones públicas que son las que claramente pueden llevar a cabo la transformación social necesaria.

Sirvan de marco a esta ponencia los dos comentarios realizados hasta aquí. Veamos ahora, de un modo un tanto escueto, por supuesto, la evolución de las políticas de igualdad en España dentro del marco de los avances mundiales y también de las políticas propugnadas por la Unión Europea de la que España forma parte desde 1985.

3. La evolución de las políticas de igualdad

Las políticas de igualdad, como no podía ser de otro modo, han ido evolucionando a lo largo de los años, tanto por aquello que ya va siendo conseguido y que da paso a descubrir nuevos aspectos de la discriminación sexista como por la evolución internacional y la manera como se la recibe y recicla en cada país. Por supuesto, las diferencias según países e incluso continentes es muy amplia, y no se trata aquí de analizar lo ocurrido a nivel mundial. Voy a centrarme sobre todo en lo ocurrido en España y en la influencia que ha tenido entre nosotros la evolución producida a nivel mundial, sobre todo a partir de las Conferencias de Naciones Unidas y del trabajo realizado por la Unión Europea.

El punto de partida, en España, fue desde mucho más atrás que en la mayoría de países europeos, dado que en los años sesenta y hasta mediados de los setenta, España estuvo aun sometida a una dictadura claramente misógina y contraria a los derechos de las mujeres. La igualdad entre hombres y mujeres ni estaba ni se la esperaba, sino todo lo contrario: la desigualdad y la inferioridad y limitaciones para las mujeres habían sido afirmadas y legisladas desde el final de la guerra civil, de modo que en la etapa del cambio democrático el trabajo pendiente en este ámbito era enorme. Algo comenzó a hacer el gobierno de UCD: se inició el cambio legislativo en algunos temas fundamentales, como por ejemplo en el caso de la regulación del divorcio.

3.1. Los años 80: cambios legislativos, construcción de los organismos de igualdad.

La Constitución de 1978 establece, en su artículo 14, “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Este es pues el año en que se ponen las bases legales para la igualdad, a pesar de la contradicción que supone que en la

misma Constitución, en su artículo 57, se diga que en la sucesión a la corona se dará preferencia al varón sobre la mujer.

A partir de 1978, y con los primeros gobiernos de UCD y posteriormente del PSOE, a partir de 1983, se inician en España las políticas de igualdad. Hay una primera etapa en la que se trata sobre todo de cambiar las leyes para hacerlas igualitarias, es decir, de revertir todo lo que en la legislación española de la etapa franquista había de misoginia y de sometimiento de las mujeres a un papel subordinado e inferior para ir transformando el panorama global y convertirlo en no discriminatorio para las mujeres. De hecho, esta etapa se inicia en los primeros años ochenta, y tiene un hito importante, como he dicho, con la aprobación de la ley del divorcio, en junio de 1981, seguida de muchas otras que serán fundamentales para conseguir que las españolas sean consideradas sujetos de derechos en la misma medida que los españoles. Pero el trabajo de legislación sobre igualdad no llega a cerrarse: en todos los periodos existen temas relativos a la igualdad que son objeto de legislación, como por ejemplo la Ley del aborto, que da lugar a un largo debate nunca totalmente cerrado pero que se desarrolla fundamentalmente entre 1983 y 1998 –con un posterior episodio en la etapa del gobierno Rajoy-; o la reforma del Código Penal, en algunos de cuyos apartados existe una gran implicación del tema de la igualdad, etc. Ahora bien, es en la etapa de los años ochenta, básicamente, cuando la acción de las políticas de igualdad se centra especialmente en el cambio legislativo, condición básica para que pudiera producirse el cambio real, y, al mismo tiempo, condición insuficiente para ello.

Es también en esta etapa –años ochenta- cuando comienzan a construirse en España los organismos gubernamentales encargados de las políticas de igualdad. Después del primer intento realizado por UCD se crea, en 1983, el Instituto de la Mujer, organismo autónomo integrado en el Ministerio de Asuntos Sociales, cuya finalidad es precisamente la de diseñar e impulsar las políticas de igualdad en España. A los pocos años comienzan a crearse también organismos paralelos en las Comunidades Autónomas, ya sea en forma de Institutos de la Mujer –caso, por ejemplo, de Valencia, de Andalucía, del País Vasco con Emakunde, etc.- , o en forma de instituciones de rango algo más bajo, habitualmente insertos en las consejerías de asuntos sociales de las comunidades autónomas. En la mayoría de los casos el Instituto de la Mujer del gobierno del Estado sirve de modelo para la construcción de los organismos de igualdad situados en las autonomías.

Estos organismos, en la etapa de creación de la segunda mitad de los ochenta, aproximadamente, adquirieron gran importancia y, en general, estuvieron vinculados al movimiento feminista e incluso en varios casos dirigidos por feministas que conocían cuales eran las reivindicaciones de las mujeres. Hay que tener presente que las políticas de igualdad, en esta etapa, eran prácticamente inexistentes, es decir, que había que inventar, diseñar y experimentar con ellas, puesto que la experiencia de su aplicación era desconocida; de modo que al margen de los cambios legales que se iban introduciendo, que correspondían a un tipo de acción más conocida, no existían precedentes claros respecto a cómo conseguir la igualdad y los tipos de políticas a desarrollar para conseguirlo.

Intervienen en esta época dos circunstancias que en cierto modo van a orientar el desarrollo de estas políticas. En primer lugar, la celebración, en 1985, de la tercera Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en Nairobi, a la que no sólo acuden las delegaciones gubernamentales sino también muchas organizaciones feministas, que participan en el Foro y establecen contacto con organizaciones de mujeres de todo el mundo, pudiendo intercambiar información y experiencias. Y, en segundo lugar, se produce la entrada de España en la Unión Europea; la UE tiene ya en este momento organismos dedicados a potenciar las políticas de igualdad, con reuniones periódicas de las representantes de cada país que intercambian ideas, experiencias y materiales de todo tipo. Es decir, hay un caudal de información y apoyo exterior que es especialmente importante para España, sobre todo en la medida en que el atraso de la igualdad en España a causa de la dictadura es muy notorio, mientras que otras naciones europeas y especialmente los países nórdicos, han puesto en marcha ya en aquel momento una serie de políticas de igualdad que están modificando la situación real, y no sólo formal, de las mujeres en sus países.

3.2. De los ochenta a 1995: Los planes de igualdad

Así, a finales de los ochenta existen ya las condiciones para que los organismos de igualdad puedan desarrollar un tipo de políticas que van más allá de la acción legal. En el caso español, y concretamente en el caso del Instituto de la Mujer del gobierno de España, en el cual yo participé primero y dirigí después en aquella etapa, se inician desde mitad de los ochenta una serie de líneas de trabajo que van en el sentido de analizar y conocer cuáles son las causas de las discriminaciones a que están sometidas las mujeres, cual es el nivel de discriminación real en muchos de los ámbitos de la sociedad –trabajo, recursos, educación, salud, etc.- y qué ocurre con los malos tratos, ámbito en el que hasta el momento había estado sometido a un espeso silencio en la sociedad española. Es así como, por una parte, se establecen convenios con las universidades y se abren líneas de subvención para la investigación y la publicación de trabajos sobre situaciones específicas de las mujeres; se obtienen fondos de la Unión Europea para programas específicos, especialmente en el apoyo a emprendedoras y al empleo de las mujeres; se abren oficinas para que las mujeres víctimas de malos tratos puedan realizar denuncias y encontrar soportes; y así sucesivamente.

Muy pronto, sin embargo, van dibujándose los límites de estas políticas. Se trata de acciones aisladas, con unos recursos escasos y que a menudo no pueden ofrecer soluciones reales a las situaciones más difíciles de las mujeres. Veamos un ejemplo del que fui testigo: hacia finales de los ochenta se abrieron las oficinas para denunciar los malos tratos y se hizo una campaña animando a las mujeres a denunciarlos. Estas comenzaron a acudir a tales oficinas, pero no existían recursos que permitieran acogerlas, de modo que lo único que podían ofrecer las abogadas y psicólogas que trabajaban en ellas era el valor de poder contar lo que ocurría y de dar algunos consejos y apoyo psicológico. Pronto quedó claro que todo ello era insuficiente, y que muchas mujeres se arrepentían de haber acudido porque habían concebido falsas esperanzas de ayuda que posteriormente no se habían confirmado; y al mismo tiempo, quienes las escuchaban acababan enfermando al no poder soportar tanto dolor y no poder

ofrecer soluciones reales. Es decir, la acción aislada del Instituto de la Mujer no podía revertir una situación que, en cambio, reproducían los otros organismos del Estado, configurados y sometidos a una lógica plenamente androcéntrica.

Surge entonces, probablemente también por influencia de la Unión Europea, la idea de los Planes de Igualdad, es decir, ante la inmensa transformación que es necesario llevar a cabo para conseguir la igualdad, hay que dotarse de una metodología que paulatinamente vaya permitiendo los avances y que cuente con un conjunto de medidas específicas, de alianzas en la administración y la sociedad y de medios para llevar a cabo tales medidas. Si el primer plan es aun tentativo, con el segundo (PIOM 93-95) se abordan ya un conjunto de temas de fondo, como los relativos a las dificultades de la conciliación entre trabajo profesional y doméstico, ampliación del permiso de maternidad de 14 a 16 semanas, etc. En gran parte, fruto de la transposición de las directivas europeas, de modo que en aquel periodo las políticas de igualdad en España quedaron homologadas en gran medida con las de los países de nuestro entorno.

Con todo, los planes fueron un instrumento útil para organizar el trabajo y avanzar metódicamente, pero fueron aún insuficientes. Machismo y androcentrismo han formado parte de la cultura española desde tiempos prehistóricos, y el Instituto de la Mujer carecía de los medios necesarios para introducir sistemáticamente cambios reales tanto en las políticas públicas como en la sociedad civil. El IM fue un organismo útil para llamar la atención sobre las desigualdades, para financiar proyectos de investigación que permitieran su emergencia, para diseñar cambios y ensayos piloto que propiciaran tales cambios, para estar de continuo recordando al resto de la administración que existe un problema que es necesario resolver. Es decir, el IM era algo así como un faro que explorara la niebla y avanzara en un continente ignorado, pero no tenía la capacidad ni los medios para producir cambios estructurales en la sociedad, que seguía funcionando con las rutinas machistas habituales.

3.3. La conferencia de Beijing y el concepto de transversalidad

La Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en agosto de 1995 marca un nuevo hito en las políticas públicas de igualdad. La experiencia española en relación a la limitación de la acción de cambio que suponían los organismos de igualdad tal como habían sido diseñados era ya en aquel momento una experiencia muy compartida, de modo que surgió la necesidad de encontrar otras formas organizativas que permitieran permear todo el cuerpo social y actuar a partir de toda la administración, y no únicamente de uno de los organismos, situado, por otra parte, bajo un ministerio, y por lo tanto sin gran capacidad de influencia en los otros ámbitos administrativos.

Es así como surge uno de los conceptos clave acuñados en la Conferencia de Beijing y divulgados después en todos los países: el concepto de “transversalidad”, traducción española del término inglés “mainstreaming”. ¿Qué significa, en este contexto, transversalidad? Pues bien, la idea central es que no basta con crear organismos específicos que se ocupen de impulsar las políticas de igualdad, sino que ésta debe revestir un carácter transversal, es decir, estar presentes como un elemento determinante en todos los organismos

de la administración, de modo que en su planificación y realización sean tenidos en cuenta los elementos relativos a la igualdad y a las necesidades de las mujeres, desde el inicio de cada programa o de cada acción.

La transversalidad de las políticas de igualdad es un elemento indispensable para que éstas vayan empapando toda la acción pública, vayan penetrando en la cultura de modo que sistemáticamente sean tenidas en cuenta, de la misma manera que todo programa público debe cumplir unas medidas que garanticen la salud o los derechos humanos. Así pues, desde el punto de vista de los principios, hay que aplaudir totalmente la adopción del principio de transversalidad. ¿Qué ocurrió, sin embargo? Aunque en el documento oficial aprobado en la Conferencia se dice explícitamente que deben seguir existiendo los organismos que específicamente se ocupen de promover e impulsar las políticas de igualdad, en muchos países se interpretó que tales organismos ya no eran necesarios, puesto que era toda la administración, más aun, toda la sociedad, la que debía asumir el avance de tales políticas. Magnífica excusa para debilitar o incluso dismantelar los organismos específicos, absolutamente necesarios para poder avanzar, dado que, de otro modo, teniendo en cuenta que en la mayoría de los organismos de la administración no existe una conciencia clara de la discriminación de las mujeres, el tema será olvidado y nada cambiará. Más aún: el tipo de cambios que requiere la igualdad debe ser estudiado, probado, evaluado. Todo ello no está previsto en el conjunto de la administración, y por lo tanto se necesita alguien que, aunque no lleve a cabo las medidas propuestas, pueda pensarlas, insistir en su necesidad, evaluarlas, comprobar los resultados, etc. Es decir, se necesita que existan a la vez dos formas organizativas: un mecanismo impulsor en forma de organismo autónomo y un mecanismo difusor que impregne las políticas de igualdad en el conjunto de las políticas públicas.

3.4. Los años oscuros: el progreso del feminismo en la sociedad

En el caso de España, la eficacia de la transversalidad no llegó a probarse por un cambio de la coyuntura política. En marzo de 1996 el PSOE pierde las elecciones y comienza el gobierno del PP con Aznar como presidente. Inmediatamente las políticas de igualdad son relegadas; el IM no desaparece, pero queda en gran parte paralizado y sin la influencia social que había tenido en su primera etapa (1983-96). No voy a entrar en la descripción de esta etapa, en la cual no faltaron algunos escándalos sonados, y que representaron, en su conjunto, un freno en el desarrollo de las políticas de igualdad.

Son los años, por otra parte, en los que aparece con fuerza el tema de la violencia de género. Violencia contra las mujeres que por supuesto ya existía anteriormente, pero que no había saltado a la luz pública con la claridad con que lo hizo a partir de la década del 2000, en que los medios de comunicación comenzaron a hacerse sistemáticamente eco de las muertes de mujeres a manos de sus familiares y apareció por tanto todo el horror que acompaña los malos tratos y la violencia machista. Ello supuso que, a pesar del escaso interés del gobierno PP por las políticas de igualdad, no pudiera olvidarlas

totalmente, aunque en muchos casos recortó una parte importante de los medios que se habían destinado anteriormente a ellas. Pero muchos de los programas fueron reconvertidos; dejaron de ser de apoyo a las mujeres para convertirse en apoyo a las familias. Todo ello, obviamente, guiado por los criterios de la Iglesia Católica, que ya en Beijing había proclamado que las mujeres debían volver a sus roles tradicionales y que estaba en contra del concepto mismo de “derechos sexuales y reproductivos”, un concepto fundamental para que las mujeres puedan tener el control de su vida.

Un paréntesis en esta etapa fue el gobierno Zapatero (2004-2011). El presidente Zapatero apostó fuertemente por la igualdad, creó un Ministerio de Igualdad (2008), es decir, aumentó el rango del organismo que debía ocuparse de impulsar tales políticas, y, bajo su mandato, se aprobaron dos leyes importantísimas para las mujeres. La primera fue la Ley contra la violencia de género (2004) y la segunda la Ley de Igualdad (2007). Ambos textos son interesantes porque hay en ellos un cambio de perspectiva, en cierto modo, respecto de lo que había sido la acción en la etapa anterior del gobierno socialista. Si en la primera etapa se trataba básicamente de normalizar la vida colectiva de modo tal que las mujeres pudieran acceder en igualdad de condiciones al espacio público y ocupar puestos en él, en esta segunda etapa ha ya una mirada distinta, que implica en diversos aspectos cambiar las condiciones de este espacio público. Por ejemplo, queda dicho en las dos leyes citadas que deben cambiarse una serie de aspectos en la educación para que la igualdad sea real. Ya no se trata de que las niñas tengan las mismas oportunidades que los niños asistiendo a las mismas escuelas, sino que lo que se pretende es precisamente cambiar la cultura para que no sólo sean transmitidos a las nuevas generaciones los hechos de los hombres, sino también los de las mujeres. Un cambio de enfoque fundamental impulsado por el movimiento feminista, y que apunta a que no sólo se produzca la igualdad de sexo –no por ser mujer puedes ser discriminada- sino también la igualdad de género –los patrones de comportamiento históricamente atribuidos a mujeres y a hombres deben ser tenidos en cuenta en la misma medida en la cultura.

Desgraciadamente muchos de los objetivos del gobierno Zapatero en el ámbito de la igualdad no llegaron a desarrollarse. El inicio de la crisis económica en 2008 y la puesta en marcha de las políticas de austeridad, unidas a las críticas feroces de la derecha contra el Ministerio de Igualdad, hicieron que este desapareciera en el segundo mandato (2011). Y muchas de las propuestas que se habían formulado y aprobado en las leyes citadas no llegaron a implementarse. Quedaron las dos leyes, la primera de las cuales, sobre todo, permitió combatir, en parte, la violencia de género. Pero las esperanzas creadas inicialmente por el gobierno Zapatero en esta materia no llegaron a cumplirse suficientemente.

El periodo siguiente, el de los gobiernos del PP con Rajoy al frente, fueron aún más decepcionantes en este aspecto. Al escaso interés del PP por la igualdad se sumó la crisis económica, devastadora de políticas públicas en casi todos los ámbitos, y más, por supuesto, en el de la igualdad. La austeridad fue la excusa perfecta para rebajar los niveles de los organismos de igualdad; el IM pasa a depender del Ministerio de Salud, Asuntos Sociales e Igualdad y acaba perdiendo toda su visibilidad; y en cuanto a los recursos, su disminución fue generalizada. Paleo y Alonso, que han realizado un análisis comparativo de los presupuestos destinados a las políticas de igualdad tanto en el Estado como en los gobiernos autonómicos durante la etapa 2002-2008 y 2009-2013 observan que en el primer periodo los recursos destinados a esas políticas se mantuvieron o aumentaron en todos los casos, mientras que en el segundo periodo, correspondiente a la crisis, estos recursos descendieron en un 74,4% de los casos, con la excepción de Andalucía, donde el presupuesto para políticas de igualdad siguió aumentando.

Este cambio de orientación vino, en parte, inducido y apoyado por un cambio similar en la política de la UE: el Plan Europeo de recuperación económica no menciona la igualdad ni las expectativas de género; como suele ocurrir en los momentos de crisis, las necesidades y objetivos de las mujeres pasan a segundo término o son directamente abandonados. Por influencia de la Iglesia, muchos de los programas y organismos de igualdad pasan a ocuparse de la familia, es decir, regresan a una concepción tradicional del papel de las mujeres en la sociedad; en general, sin embargo, lo que ocurre es que se abandonan tales programas, o se mantienen sin recursos y por lo tanto sin acción alguna. Incluso en un tema tan angustioso como el de la violencia machista sobre las mujeres, que en esta etapa ha estado de continuo en los medios de comunicación, se producen importantes recortes en los presupuestos y no sólo se diluye la atención a las víctimas sino que incluso comienza a cuestionarse el papel de las mujeres atribuyéndoles, en determinados casos, la culpabilidad.

Pero si formalmente se produce en la etapa Rajoy un retroceso en las políticas estatales de igualdad, en la sociedad, en cambio, el feminismo avanza. Tal vez precisamente por oposición a la actitud del gobierno del Estado y a sus intentos de hacer retroceder algunas de las conquistas fundamentales, como la Ley del Aborto. Las mujeres de las generaciones jóvenes han crecido en una sociedad que, aun con límites, las ha hecho sujetos de derechos, y no conciben no tenerlos. Su preparación académica es superior a la de los hombres de sus mismas edades, y sin embargo sus puestos de trabajo y sus sueldos son inferiores. Y ya no lo aceptan, porque el silencio se ha roto, y porque aunque individualmente aun han sido socializadas en la baja autoestima y autoconfianza, colectivamente se reconocen lo bastante poderosas para reclamar tales derechos. Todo ello en un momento en que son las mujeres del mundo las que despiertan y dicen basta. La campaña del "me too", entre otras,

ha sido una especie de aldabonazo también para las mujeres españolas, que el 8 de marzo de 2018 salieron en masa a la calle, acompañadas ya por otra parte, de muchos hombres, sobre todo jóvenes.

4. La situación actual

Nos encontramos en un momento crucial, apasionante; las mujeres exigen la igualdad y están dispuestas a conquistarla. Los gobiernos se polarizan sobre el tema, y la igualdad va convirtiéndose en una seña de identidad política; las conquistas de las mujeres generan resistencias en muchos hombres, resistencias que comienzan a ser usadas políticamente, como en el caso de Trump o Bolsonaro. También en España han aparecido los primeros síntomas de una resistencia y una contraofensiva vinculadas a las posiciones de la extrema derecha. Los partidos de izquierdas juegan ampliamente la baza del feminismo, pero no siempre son capaces de llevar a cabo las reformas necesarias. Las próximas confrontaciones políticas estarán muy marcadas por las demandas del feminismo y los rechazos que suscita. En este momento en España un gobierno socialista da muestras de su voluntad de implantar políticas de igualdad, pero carece de organismos potentes y del soporte parlamentario necesario para avanzar en ellas. Todo queda, en cierto modo, en manos del movimiento feminista y de su capacidad de movilización y de invención de nuevas estrategias que le permitan afrontar con éxito la ofensiva que se dibuja en el horizonte.

Se abre, al mismo tiempo, un nuevo reto. El feminismo ha planteado la necesidad de eliminar los géneros femenino y masculino tal como los hemos conocido, y en este aspecto ha sido un aliado e incluso un impulsor de las reivindicaciones de las personas que se declaran LGTBI, es decir, cuyas opciones sexuales no corresponden al modelo binario establecido. La lucha de estos colectivos, muy importante en los últimos años y que ha realizado cambios fundamentales en la mentalidad colectiva. Sin embargo, en este momento se han producido un conjunto de contradicciones entre ambos movimientos: las personas LGTBI, o mejor dicho, una parte de ellas, consideran que sus reivindicaciones son las que deben estar en primer término, y, en ciertos aspectos, difieren de la lucha feminista. Un reto de primera magnitud en una sociedad tan cambiante como la nuestra, y al mismo tiempo amenazada de importantes retrocesos.

Bibliografía

Existe ya una considerable bibliografía de análisis de las políticas públicas para la igualdad en España. Apunto aquí sólo algunos de los artículos que he consultado, pero para profundizar en muchos de los aspectos tratados puede verse la bibliografía que aparece en ellos.

Bustelo, M. (2014) "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-governed Spain", *Sex Roles*.

Lombardo, E. y León, M. (2015)

"Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica"
<https://groups.google.com/forum/#!forum/podem-genere>

Millet, K. (1971) *Flying*, New York: Alfred A. Knopf

Paleo, N. y Alonso, A. (2015) "¿Es únicamente una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España" *Revista de Investigaciones Feministas*, 5.

Subirats, M. (1998) *Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*, Editorial Icaria, Barcelona.

Threlfall, M. (1998) "Feminist politics and social change in Spain", en *Feminist politics and the Spanish Institute of Women. European Journal of Women Studies*, 5 (1): 69-93

Valiente, C. (2013) "Gender Equality Policy Making in Spain (2008-2011) Losing Momentum." Bonni N. Field and Alonso Botti eds. *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. 179-95. New York: Palgrave Macmillan.

Valiente, C. (2006) *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València.