

La Estrategia Europea de Empleo en España desde la perspectiva de género.

María Luisa Moltó Carbonell

(Universidad de Valencia)

1. Introducción.

El Consejo Extraordinario de Luxemburgo celebrado en noviembre de 1997 inauguró una estrategia común para la elaboración de las políticas de empleo en los estados miembros de la Unión Europea.

En primer lugar, se acordó que, a partir de 1998, se establecería un sistema de coordinación de las políticas activas de empleo de los Estados miembros, tomando como referencia el análisis común de la situación del empleo en Europa y la “vigilancia multilateral” de experiencias en materia de política de empleo.

En segundo lugar, se aprobó la aplicación a escala nacional de unas directrices de empleo agrupadas en cuatro pilares.

El compromiso de la Unión Europea con la igualdad de género se centró al principio en el cuarto pilar de igualdad de oportunidades, si bien en 1999 se incluyó una nueva directriz para considerar el impacto de género de todas las medidas incluidas en cualquiera de las directrices.

En 2003, tras la revisión de la primera fase de los primeros 5 años, se adoptaron nueve directrices que sustituían a los cuatro pilares de acción. La directriz sexta de igualdad entre hombres y mujeres ha quedado reforzada con el mantenimiento de la transversalidad de género y con la fijación del objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 60% para las mujeres en 2010¹.

La transversalidad de género es, según Rubery et al. (1999), un proceso transformador en profundidad de las políticas públicas, teniendo la ventaja además de asegurar que los efectos previsibles sobre las desigualdades de género se tendrán en consideración en el propio diseño y también en la implementación y evaluación de todas las políticas. Es conveniente destacar que la transversalidad no se limita exclusivamente a desagregar estadísticas por sexo ó a añadir el grupo de mujeres como un colectivo desfavorecido.

Tal como afirma Rubery (2002), a pesar de la falta de preparación de los poderes públicos para afrontar el reto de analizar las políticas como un todo, insistiendo en la compatibilidad y su coherencia frente a diversos objetivos, cualquier esfuerzo, incluso parcial, por aplicar el principio de transversalidad puede contribuir significativamente al proceso de acumulación necesario para alcanzar la igualdad de género.

Con la finalidad de valorar los esfuerzos realizados hasta el momento y aprender de cara al futuro, se realiza a continuación un análisis de la aplicación

¹ El Consejo de Lisboa celebrado en marzo de 2000 estableció, como objetivo estratégico para la Unión Europea, el convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social y, a estos efectos, se fijaron unos objetivos cuantificables de tasa de empleo para 2010: 70% para la población en general y un 60% para las mujeres (CES, 2003).

de la estrategia europea para el empleo en España desde la perspectiva de género

2. Seguimiento de la aplicación de la Estrategia Europea para el Empleo en España 1997-2004.

En las directrices de la Comisión Europea a los estados miembros para la elaboración de los planes de empleo (PNA) en los últimos años se ha producido un cambio de perspectiva desde la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los cuatro ejes a contemplar en los PNA a la igualdad como un principio transversal. Así, es más frecuente observar en los PNA del año 2003 de la mayoría de los países una pérdida de visibilidad, en la práctica, del objetivo de la igualdad en el empleo con la adopción de la simplificación de las directrices (Rubery et al., 2003). Se ha pasado de disponer de 1 pilar entre 4 (el cuarto pilar de igualdad de oportunidades) a 1 directriz entre 10 (la sexta directriz de igualdad de género). A esta disminución de visibilidad ha contribuido, incluso en mayor medida, la falta de comprensión del concepto de “Gender Mainstreaming”, que de ahora en adelante se denominará “Transversalidad de Género”.

Junto a una percepción deficiente de la relevancia de este concepto por parte de los estados miembros se unen las dificultades de implementación de esta nueva perspectiva. En general, faltan instrumentos como infraestructuras institucionales e indicadores de evaluación para hacer transversales las políticas de empleo.

A continuación se analiza en detalle la evolución de los planes de empleo de España (PNA) a partir del año 2000 en el contexto de la Estrategia Europea para el Empleo.

2.1. La Transversalidad de Género en el PNA 2000.

La Transversalidad de Género es decir, la inclusión de la perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de empleo es uno de los puntos más débiles del plan de empleo 2000. Las medidas dirigidas a reforzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se encuentran exclusivamente en el cuarto pilar, y son además medidas específicamente dirigidas a las mujeres como un colectivo en situación de necesidad. En comparación con previos PNA, las mujeres pierden visibilidad encontrándose completamente ausentes en los objetivos de este plan. Esta situación contrasta con el PNA 1998, donde la dimensión de género aparecía desde el principio, ya en la introducción, atravesando el plan completamente, pasando por todos y cada uno de los cuatro pilares. Se podría afirmar que el PNA 1998 fue diseñado con una cierta aproximación de transversalidad, todavía incipiente en nuestro país, poniendo exclusivamente el acento en los indicadores de las brechas de género, sin realizar en ningún caso un análisis en profundidad de los cambios necesarios en el orden de género (contrato, organización social) imbricado en el plan de acción. Esas limitaciones se han visto, en determinados casos agravadas en los sucesivos planes de empleo.

El PNA 2000 tampoco preveía mecanismos de evaluación del impacto de las medidas adoptadas desde la perspectiva de género, ni en el transcurso de su implementación ni después de la implementación de dichas medidas. Las secciones del PNA relacionadas con el trabajo a tiempo parcial y con los permisos y excedencias para el cuidado de familiares no cumplen los requisitos mínimos del principio de transversalidad, que son

los de garantizar que las políticas propuestas no exacerbén las desigualdades de género. No obstante, el PNA 2000 contiene también algunas medidas como la formación para el empleo, que están de acuerdo con una definición defensiva del principio de transversalidad (es decir de no exacerbar las desigualdades de género). Por otro lado, como consecuencia de las recomendaciones del Consejo Europeo (Comisión europea, 2000), el PNA 2000 también contiene alguna iniciativa en los tres primeros pilares que potencialmente pueden ser consistentes con un enfoque proactivo de la transversalidad. Por ejemplo el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Respecto al cuarto pilar del PNA 2000, de igualdad de oportunidades, la mayoría de las medidas que trataban de facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral, estaban relacionadas con la formación, y eran en su inmensa mayoría planes piloto que afectan a muy pocas mujeres y tienen un presupuesto muy limitado. La vaguedad de las medidas, así como la inespecificidad de responsables de llevarlas a la práctica, fue una de las características de las medidas de este cuarto pilar que, en comparación con los tres pilares restantes, era claramente el menos importante. Además prácticamente ninguno de los objetivos del plan se encuentra desagregado por sexo², a excepción de las políticas de igualdad que se encuentran dirigidas a mujeres fundamentalmente.

El informe elaborado por Moltó y Valiente (2000) para la red de expertos “Género y Empleo” de la Comisión Europea realizó las siguientes recomendaciones de cara a futuros planes de empleo: Se debe visibilizar a las mujeres en relación con las medidas y objetivos del plan, en todos y cada uno de los pilares y no sólo en el pilar de igualdad de oportunidades, con un mayor esfuerzo por la aplicación del principio de transversalidad. Es decir, con la finalidad expresa de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, se debe combinar la aplicación de medidas específicas para diversos colectivos de mujeres con la aplicación del principio de transversalidad, dado que una vez las mujeres acceden a un empleo remunerado se enfrentan a barreras que impiden la plena igualdad, tales como la segregación horizontal y vertical, el acoso sexual en el trabajo, etc. Asimismo la identificación de los/las responsables de las diferentes acciones debe quedar explícita en futuros planes para poder exigir responsabilidades en caso de incumplimiento. Por otro lado, es importante incluir mecanismos que faciliten la evaluación y seguimiento de futuros planes desde la perspectiva de género. Finalmente, el proceso de elaboración del plan debe involucrar a las mujeres directamente así como a otros agentes económicos, sociales y políticos que habitualmente se encuentran ausentes de estas áreas de actuación.

2.2. La evaluación del PNA 2001 desde la perspectiva de género.

El desarrollo del principio de transversalidad continuaba siendo totalmente insuficiente en el PNA 2001. Dicho plan presentaba muy pocas innovaciones. La mayoría de las acciones propuestas se encontraban ya en planes previos. Algunas de ellas se

² Cabe destacar a este respecto las medidas de inserción para personas desempleadas incluidas en las dos primeras directrices del primer pilar en las que se indica explícitamente que las mujeres participarán en las mismas en proporción a su representación entre los parados (61,1%).

desarrollan más y solamente un escaso número son realmente nuevas. La promoción de la contratación de mujeres mediante rebajas en las cotizaciones sociales y el fomento del empresariado femenino son un ejemplo del primer caso, mientras que la subvención del 100% del coste de la seguridad social para el empresario que contrate mujeres desempleadas con hijos menores de dos años es un ejemplo de nueva política. Por tanto, aunque todavía con déficits considerables, se puede admitir que existe un esfuerzo en la dirección de una reducción de la temporalidad en el empleo de las mujeres y también en la de facilitar la compatibilización entre la vida profesional y familiar.

No se ha progresado en el establecimiento de mecanismos institucionales para la transversalidad de las políticas de empleo. Sigue siendo una comisión interministerial la encargada de esta tarea con una eficacia muy limitada, ya que no existe un departamento específico para dicha tarea. El seguimiento y evaluación continúan siendo prácticamente inexistentes en 2001, si bien cabe destacar el esfuerzo realizado por el Instituto de la Mujer al dar información de los planes piloto acerca de formación y actividad empresarial de las mujeres. A excepción del cuarto pilar, existen muy pocos objetivos del PNA 2001 desagregados por sexo. Únicamente en el área de formación y en el Programa de la renta activa de inserción, donde se presta una atención especial a las mujeres desempleadas sin experiencia laboral. Entre los desempleados únicamente se desagregan por sexo las medidas de formación. Las mujeres en posición de inactividad laboral no son objeto de atención, salvo en el cuarto pilar, de igualdad de oportunidades. Por otra parte, salvo el tema de la segregación ocupacional, así como las dificultades de conciliar la vida familiar y laboral, no se enfatizan suficientemente los problemas importantes con los que se encuentran las mujeres al acceder al mercado laboral. En este sentido hay que destacar la escasa atención prestada hasta ese momento al problema de la desigualdad salarial. En cuanto a las medidas de conciliación, su diseño responde a la ideología del Partido Popular, en el gobierno desde 1996, de acuerdo con la cual la solución no está tanto en aumentar la oferta pública de plazas de cuidado y educación infantil, como la de facilitar las excedencias a las madres trabajadoras y la promoción del empleo a tiempo parcial (Moltó y Valiente, 2001).

2.3. El progreso de la Transversalidad de Género en el PNA 2002.

Poco se ha avanzado en el PNA 2002 en los diferentes aspectos de la transversalidad de género. Aunque se observa la desagregación por sexo de la población activa, empleada y desempleada, ello no da lugar a ningún comentario sobre las desigualdades de género en el mercado laboral español, ni tampoco lleva al establecimiento de objetivos para insertar a las mujeres en el mercado de trabajo a pesar de que España es uno de los países de la UE que se encuentran más alejados de los objetivos de Lisboa de alcanzar en 2010 la tasa de participación femenina el 60%. Tampoco se plantea la dimensión de género en un análisis en profundidad de los puntos fuertes y débiles en la estrategia para alcanzar los objetivos de Lisboa ni en los retos pendientes. En cuanto al establecimiento de mecanismos encargados de garantizar la transversalidad, comienza su actuación el Observatorio de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cuyo compromiso de creación data del III Plan para la Igualdad de oportunidades 1997-2000, que fue finalmente creado por Real decreto el 16 de Octubre de 2000. También se observa un esfuerzo por evaluar y realizar un seguimiento de medidas de planes previos, con un

cumplimiento relativamente adecuado de la instauración de indicadores prescrita en las recomendaciones de la Comisión Europea.

No obstante, las políticas activas de empleo sí que respetan el principio de transversalidad haciendo a las mujeres partícipes de las medidas de formación en proporción a su participación en el colectivo de desempleados (58,7% en 2002). También se ha realizado el seguimiento de las personas desempleadas que encontraron empleo tras pasar por un programa de formación. La desagregación por sexo muestra una mayor tasa de inserción de los desempleados varones (72%) que de las desempleadas mujeres (64%), si bien la proporción de mujeres que se insertan en el mercado laboral tras pasar por dichos programas es 10,4 puntos porcentuales mayor que la del colectivo de desempleadas que no participa en programas de formación.

En 2002 se han planteado muy pocas medidas realmente nuevas. Existe una continuación generalizada de políticas incluidas en los planes de empleo previos, salvo algunas destacables en el cuarto pilar. Se trata en primer lugar del compromiso a realizar un estudio en profundidad acerca de las desigualdades de género en el mercado laboral, en el marco del Acuerdo nacional sobre la negociación colectiva. En segundo lugar, la creación de un certificado de igualdad de oportunidades que distinga a aquellas empresas que destaquen por sus buenas prácticas en el progreso de la igualdad. En tercer lugar la realización de acciones de búsqueda de empleo para las mujeres víctimas de la violencia de género y, por último el desarrollo del programa ISOS para el diagnóstico de la discriminación salarial (Moltó y Valiente, 2002).

2.4. La evaluación del PNA 2003 desde la perspectiva de la igualdad de género.

El PNA 2003 es totalmente insensible a la perspectiva de género debido a la ausencia de referencias a la igualdad de género, de objetivos desagregados por sexo y de una evaluación del impacto potencial de nuevas medidas sobre la igualdad. La referencia a la progresiva incorporación de las mujeres en el periodo 1997-2002, utilizando como indicador la tasa de empleo femenina está fuera del contexto de la Estrategia Europea para el Empleo, ya que no se hace mención alguna a la desigualdad entre mujeres y varones, que se debería recoger en la brecha ó discrepancia de género en las tasas de empleo. La única alusión al objetivo de empleo de las mujeres en el contexto europeo se debe a la contribución de los sindicatos CC.OO y UGT que aparece en uno de los anexos del PNA 2003, lo cual es también significativo de la importancia concedida al tema de la igualdad entre mujeres y varones en el mercado laboral.

Por regla general, la dimensión de género en el PNA 2003 aparece omitida completamente, no se analiza su relevancia, tan sólo se identifica a veces, con muchas limitaciones, en las directrices del plan, a excepción de la directriz 6 de igualdad de género. Se realizan menciones muy genéricas al tema en las áreas de la formación y capital humano, la prevención en el área de la salud laboral, y el acceso de las mujeres al mercado laboral en relación a las políticas de inclusión social. Cabe destacar la adecuada identificación de la dimensión de género en el binomio seguridad-flexibilidad en el mercado laboral actual. En este sentido la rebaja de las contribuciones sociales para los contratos permanentes para la inserción en el mercado laboral abarca a todos

los colectivos de mujeres que se encuentran en diversas situaciones de dificultad (mujeres jóvenes sin experiencia laboral, desempleadas, madres con hijos menores de 2 años, etc.).

Aunque en el PNA 2003 no existe una integración de la Transversalidad de Género con las políticas específicamente dirigidas a las mujeres, precisamente por la inexistencia de la propia transversalidad, hay que destacar, no obstante, la aprobación de la LEY 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Se tiene de esta manera una Ley de Transversalidad de Género, por primera vez en España, que obliga a evaluar el impacto de género de cualquier medida que proponga el gobierno a partir de este momento, junto a una estimación de su coste potencial. Un seguimiento del desarrollo y aplicación inmediata de esta ley es justamente una de las recomendaciones que aparecen en el análisis de Moltó y Valiente (2003). Además se destaca la necesidad de realizar una evaluación sistemática desde la perspectiva de género de medidas que vienen proponiéndose desde el PNA 1998, proponer medidas realmente novedosas y el establecimiento de objetivos desagregados por sexo en próximos planes de empleo.

2.5. La transversalidad en el PNA 2004: continuidad en el cambio .

Si bien en el año 2004, tras el último cambio de gobierno, la igualdad de género ha pasado a ser una de las prioridades de la agenda política, la nueva orientación de la Estrategia Europea de Empleo de simplificar el trabajo de elaboración de los informes anuales, evitando la introducción de modificaciones antes del 2006, requiere contextualizar la evaluación que se realiza a continuación.

No obstante, hay que destacar que en el PNA 2004 la transversalidad de género es uno de sus puntos más débiles. Es difícil apreciar un progreso significativo en relación a planes de empleo anteriores. Además de no existir un seguimiento de medidas anunciadas en planes previos, llama la atención la ausencia de metas desagregadas por sexo. Así, la falta de énfasis en las diferencias de género es una característica de este plan, probablemente heredada del plan de empleo anterior. Por tanto, a estos efectos el PNA 2004 es demasiado general. No se proponen medidas concretas, excepto en la directriz 2 de creación de empleo y emprendedores y en la directriz 6 de igualdad de género. De hecho, no se observan medidas significativamente nuevas, manteniéndose, en muchos casos de manera implícita, la mayor parte de las acciones desarrolladas en años anteriores.

Establecer metas desagregadas por sexo en todas y cada una de las directrices, por una parte, y realizar una evaluación sistemática del grado de cumplimiento en los próximos planes de empleo, por otro lado, son recomendaciones derivadas del análisis de Moltó (2004).

Asimismo, el desarrollo y la profundización de los principios generales del dialogo social y la negociación colectiva y el fortalecimiento de los mecanismos de transversalidad de género al más alto nivel administrativo como las unidades de igualdad en todos los ministerios son particularmente importantes para el desarrollo de una estrategia de políticas de igualdad.

3. Conclusiones.

El principio de transversalidad de género en las políticas de empleo no es una cuestión opcional de la que se puede prescindir en un determinado momento. Es esencial para un diagnóstico preciso de los problemas del mercado laboral y, por consiguiente, también para la adecuación de las políticas de empleo en el proceso global de transformación social (Rubery et al., 1998).

Es, por otra parte, importante desvelar e identificar claramente la dimensión de género implícita en las políticas sociales y laborales. Las políticas destinadas a perpetuar el papel cuidador de las mujeres en la familia, en lugar de cambiar el comportamiento de los varones y no solo el de las mujeres, están indicando conceptos de igualdad de oportunidades completamente diferentes. Los ejemplos van desde el modelo nórdico de dos sustentadores familiares, al modelo de único sustentador masculino, pasando por el modelo holandés de sustentador y medio. Es pues conveniente explicitar al máximo el contrato de género y el modelo de organización social en el que se sustentará la política de empleo.

En los sucesivos planes de empleo, tanto a nivel nacional, como a escala europea, se vienen observado las siguientes limitaciones:

En primer lugar, se constata una insuficiente comprensión del concepto de transversalidad de género, encontrándose grandes dificultades en su aplicación práctica, incluso utilizando una interpretación laxa del concepto de transversalidad de género. Así por ejemplo, si tan solo se exigiera una mínima evidencia de dicha transversalidad, nos encontramos que en el PNA 2004, solamente 4 de un total de 9 directrices (excluyendo la directriz específica de igualdad entre mujeres y hombres) hacen alusión al tema. Y, en este caso, son precisamente aquellas directrices que tienen una relación más evidente con las desigualdades de género (promover la integración y combatir la discriminación de las personas más desfavorecidas, regularizar el trabajo no declarado, promover la adaptabilidad en el mercado de trabajo y la creación de puestos de trabajo y espíritu empresarial).

En segundo lugar, se observa una notable escasez de metas cuantitativas, ya no digamos cualitativas, en relación a la identificación de grupos de interés prioritarios. Tomando como ejemplo representativo el PNA 2004, las únicas metas cuantitativas consideradas aparecen en la directriz de creación de puestos de trabajo y espíritu empresarial.

En tercer lugar, la desagregación de los indicadores por sexo continua siendo también claramente insuficiente, lo que agrava el problema de la progresiva invisibilidad de las mujeres en los planes de empleo. Tan solo la típica desagregación por sexo de la información estadística relativa al número de personas desempleadas se mantiene en los sucesivos planes.

Finalmente, si bien no se puede hablar con propiedad de evaluación desde la perspectiva de género, se observa un cierto seguimiento de medidas implementadas con anterioridad pero, como se ha mencionado anteriormente, tan solo en aquellas directrices que tienen una relación más evidente con las desigualdades de género.

En resumen, el balance realizado nos muestra un futuro con más sombras que luces, muy necesitado de una reflexión en profundidad del modelo de sociedad sostenible, no excluyente y con el máximo aprovechamiento de las capacidades humanas.

Referencias

CES (2003), *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España*, Consejo Económico y Social. Observatorio de Relaciones Industriales, Num 65, Noviembre.

Moltó, M. L. (2000), Las políticas de empleo desde la perspectiva de género. *Colección Año 2468, Proyecto NOW, Universidad Jaume I de Castellón*, Volumen 11, 2000: 70-90.

Moltó, M. L. (2004), *Report on the National Action Plan on Employment from a gender perspective –the Spanish national report*. Report for the Expert group on Gender, Social Inclusion and Employment, EGGSIE.

Moltó, M.L. and Valiente, C. (2000), *Gender mainstreaming in the Spanish National Action Plan 2000*. Report for the European Commission Group of experts “Gender and Employment”, EGGE.

Moltó, M.L. and Valiente, C. (2001), *Evaluation of the Spanish National Action Plan 2001 from a gender perspective*. Report for the European Commission Group of experts “Gender and Employment”, EGGE.

Moltó, M.L. and Valiente, C. (2002), *Assessment of the 2002 NAP from a gender perspective*. Report for the European Commission Group of experts “Gender and Employment”, EGGE.

Moltó, M.L. and Valiente, C. (2003), *Evaluation of the 2003 National Action Plan on Employment from a Gender-Equality perspective*, Report for the European Commission Group of experts “Gender and Employment”, EGGE.

Rubery, J. (2002). Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy. *Industrial Relations Journal* vol. 33, no.5: 500-522.

Rubery, J., A.L. Ellingsaeter, M-P. Gonzalez, M. Karamessini, S. Ilmakunnas, R. Plasman, R. Silvera, K. Sjørup and P. Villa (1999). *Gender Mainstreaming in European Employment Policy*. Report to the Equal Opportunities Unit, Employment Directorate, European Commission, Expert group on Gender and Employment.

Rubery, J., H. Figueiredo, M. Smith, D. Grimshaw and C. Fagan (2003), The ups and downs of European gender equality policy. *Industrial Relations Journal* vol. 35, no.6: 603-628.

Rubery, J., M. Smith, C. and D. Grimshaw (1998), *Women and European Employment*. Routledge. London.