

e impacto de género **Informes de impacto de género** Informes de impacto de género Informes de impacto de g

© **Generalitat de Catalunya**  
**Institut Català de les Dones**

Autora **M. Àngels Gensana Riera**  
Edita **Institut Català de les Dones**  
Edició **Barcelona, junio 2005**  
Diseño **Xeixa Rosa**  
Impresión **Artyplan**

## Índice

|    |                                                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------|
| 5  | <b>Presentación</b>                                                              |
| 7  | <b>1. Introducción</b>                                                           |
| 9  | <b>2. La transversalización de género en Cataluña</b>                            |
| 11 | <b>3. Significado y alcance de la evaluación de las normas</b>                   |
| 15 | <b>4. Evolución jurídica del principio de igualdad</b>                           |
|    | 4.1. La igualdad de derechos en el ámbito internacional                          |
|    | 4.2. La igualdad de derechos en el ámbito de la Unión Europea                    |
|    | 4.3. La igualdad de derechos en el ámbito interno                                |
| 23 | <b>5. El principio de igualdad y su relación con la acción positiva</b>          |
| 27 | <b>6. Configuración de la transversalización de género</b>                       |
|    | 6.1. Conceptos básicos                                                           |
|    | 6.2. Cómo evaluar el impacto de género                                           |
| 33 | <b>7. Estructura de los informes de impacto de género</b>                        |
|    | 7.1. Revisión del lenguaje empleado por la propuesta                             |
|    | 7.2. Revisión de la parte dispositiva de la propuesta                            |
| 41 | <b>8. Ejemplos de evaluación de impacto de género</b>                            |
| 43 | <b>9. Objetivos que hay que alcanzar con la evaluación del impacto de género</b> |
| 45 | <b>10. Elementos que requiere la transversalización de género</b>                |
| 47 | <b>11. Bibliografía</b>                                                          |



Durante la 49 sesión de la CSW (Comisión sobre el Estatus de las Mujeres), que tuvo lugar en Nueva York del 28 de febrero al 11 de marzo de 2005, representantes de más de 100 países debatieron sobre el progreso en la situación de las mujeres y constataron la lenta marcha hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en pleno siglo <sup>XXI</sup>.

Así, de cada 10 personas pobres, 7 son mujeres, y lo son debido a la discriminación laboral, las diferencias salariales y la desigualdad en el acceso a los recursos; el 75 % de las personas analfabetas que viven en el mundo son mujeres; las necesidades femeninas en salud no están cubiertas; el 47 % de las personas infectadas por el sida son mujeres; en el África subsahariana 9 de cada 12 jóvenes infectados de sida son mujeres; en 1995 había 12 mujeres jefes de Estado o de Gobierno y el 11,3 % de los parlamentarios de todo el mundo eran mujeres, y actualmente la participación política de las mujeres llega al 15,7 %, pero el número de jefes de Estado ha bajado hasta 8.

En Europa, el *Informe 2004* sobre la igualdad entre mujeres y hombres elaborado por la Comisión Europea muestra la persistencia de desigualdades entre sexos en la mayoría de ámbitos estratégicos y manifiesta que la lentitud de los progresos amenaza con obstaculizar la competitividad europea según los objetivos formulados en Lisboa. La Comisión invita a los estados miembros a doblar esfuerzos por promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad mediante la integración de la dimensión de género a las diferentes políticas.

Cataluña ha manifestado un compromiso explícito con la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, y así se formuló al adoptar la primera ley de transversalización de género de todo el Estado español, la Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 12/1989 de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat. Esta Ley representa un importante instrumento técnico, promovido desde la Conferencia de Beijing de 1995 e impulsado por la Comisión Europea, con el objetivo de avanzar en la participación de las mujeres en todos los ámbitos, social, cultural, político y económico. Para lograrlo, la Ley establece que es necesario que los principios de la transversalización de género (*mainstreaming*) impregnen todas las políticas y las medidas generales y que, en el momento de planificarlas, se tenga en cuenta el impacto que producirán en los hombres y las mujeres.

La transversalización de género supone rehacer conceptos, formas de pensar el mundo, pensar desde otro paradigma que considere sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, las situaciones y las necesidades respectivas de las mujeres y los hombres, incorporando las aportaciones y los saberes específicos de las mujeres desde el reconocimiento y el respeto a la diversidad y a la igualdad de oportunidades desde la diferencia.

En línea con lo que se ha expuesto, el Plan de Acción y Desarrollo de las Políticas de Mujeres en Cataluña (2005-2007), aprobado por el Acuerdo de Gobierno de 22 de marzo de 2005, nace con el firme propósito de conseguir que la transversalización de las políticas de mujeres y para las mujeres sea la primera línea estratégica de actuación del Gobierno de la Generalitat, para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad dentro de nuestra sociedad.

Con este material que presentamos pretendemos proporcionar un instrumento válido de apoyo a las personas gestoras y responsables públicas que muestre de forma práctica cómo integrar la perspectiva de género en la programación y la gestión de las políticas para avanzar hacia una administración pública más equitativa y justa para todo el mundo.

**Marta Selva Masoliver**

Presidenta del Instituto Catalan de las Mujeres

## 1. Introducción

Las desigualdades son, sin duda, el hecho universal de la humanidad que más ha afectado a nuestra evolución; por ello, la lucha por la igualdad de oportunidades ha sido siempre motor de cambio.

El principio de igualdad ha sufrido una importante evolución jurídica. Así, en un momento inicial, este principio se configuró como igualdad formal a la ley, es decir, todas las personas somos iguales ante la ley, y se prohíbe todo tipo de discriminación por razón de sexo.

Pese a que esto supuso un avance importante respecto a una situación anterior de desigualdad de las mujeres ante la ley –cabe recordar que desde la legislación napoleónica las mujeres habían sido excluidas explícitamente de las leyes y estaban asimiladas a las personas menores y a las incapacitadas-, esta configuración de la igualdad formal se ha mostrado insuficiente, dado que, al no incidir sobre la desigualdad social, ésta se perpetúa con una apariencia de igualdad legal.

Además, es necesario mostrar otra carencia de este principio de igualdad que deriva de considerar, de manera más o menos explícita, la situación de los hombres como el modelo objeto de comparación, como la situación deseable a la que las mujeres deben amoldarse, renunciando a sus valores, deseos y aspiraciones. Por lo tanto, el derecho no responde a las necesidades reales de las mujeres, sino a las necesidades que los hombres consideran que tienen las mujeres.

El principio de transversalización representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres por dos motivos fundamentales:

El reconocimiento explícito del principio de transversalización implica el reconocimiento implícito de la masculinidad de la ordenación jurídica, lo cual justifica la revisión crítica.

El principio de transversalización fundamenta una revisión global del derecho desde el concepto del género.

Así, desde la Segunda Guerra Mundial, el principio de igualdad ha ido evolucionando como igualdad de oportunidades en la sociedad y han aparecido instituciones específicas como la acción positiva y la discriminación indirecta, dado que decisiones políticas que parecen no sexistas pueden tener un impacto diferente en las mujeres que en los hombres, pese a que esta consecuencia no fuera prevista ni deseada.

Se evalúa el impacto según el género para evitar consecuencias negativas no intencionadas y para mejorar la calidad y eficacia de las políticas.

La estrategia más reciente de la política de igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea se conoce como *mainstreaming* de género, que en nuestro país se ha traducido por el término *transversalización*. Podemos afirmar que la transversalización de género y la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres ha pasado a ser una de las prioridades de la agenda europea.

En nuestro país, en el marco del Acuerdo para un Gobierno Catalanista y de Izquierdas en la Generalitat de Catalunya, firmado el 14 de diciembre de 2003, el Gobierno manifestó su compromiso por la igualdad de oportunidades y por los derechos de las mujeres, y adaptó la estructura organizativa de la Administración de la Generalitat y adjudicó recursos personales y materiales para aplicar la transversalización y políticas específicas de género en su actuación, tanto en los diferentes departamentos como territorialmente.

La transversalización de género fue asumida explícitamente por la Plataforma de Acción, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing el año 1995, en la que se invitó a los gobiernos y al resto de agentes a integrar *la perspectiva de género en todas las políticas y programas para analizar las consecuencias para las mujeres y los hombres, respectivamente, antes de tomar decisiones*. La evaluación del impacto según el género es una herramienta.

Posteriormente, en febrero de 1996, la Comisión Europea aprobó una comunicación sobre la transversalización como primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias.

La definición, actualmente más completa y detallada, de la transversalización de género nos la facilita el grupo de personas expertas del Consejo de Europa:

“La transversalización de género es la organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de manera que los actores involucrados normalmente en la adopción de medidas políticas incorporen una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas.”

Esta inclusión significa un cambio de modelo en las políticas de igualdad de oportunidades, con la asunción de un doble enfoque de actuación y gestión que conjuga la integración de la perspectiva de género en las políticas generales y las medidas específicas destinadas a las mujeres para avanzar hacia la efectiva plena equiparación de derechos y condiciones de las mujeres y los hombres, y establece el principio de igualdad como valor central de las sociedades democráticas, y asume el reto de superar el desequilibrio entre las situaciones de mujeres y hombres desde la corresponsabilidad y la equidad.

## 2. La transversalización de género en Cataluña

Mientras que el derecho comunitario reconoce, en el rango normativo más elevado -artículos 2 y 3 del Tratado de Amsterdam-, el principio de transversalización, el derecho español lo desconocía, tanto en la formulación como en la aplicación. Esta situación cambió cuando Cataluña aprobó la Ley 4/2001, de 9 de abril, y se convirtió en pionera al adoptar una ley de transversalización.

Así, en línea con la Conferencia de Beijing, el Parlamento de Cataluña aprobó, como instrumento de aplicación de la integración de la dimensión de género, la Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya, que fue aprobada con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios y publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* el 19 de abril de 2001, DOGC núm. 3371.

Así, al modificarse el artículo 63 de la Ley 13/1989, quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 63.

1. La elaboración de disposiciones de carácter general la inicia el centro directivo correspondiente.
2. La propuesta de disposición tiene que ir acompañada de una memoria, que tiene que expresar en primer lugar el marco normativo en el que se inserta la propuesta, tiene que justificar la oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, tiene que valorar la perspectiva de igualdad de género y tiene que hacer referencia a las consultas que se pueden haber formulado y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma. A la propuesta de disposición también deben adjuntarse:
  - a. Un estudio económico en términos de coste-beneficio.
  - b. Una lista de las disposiciones afectadas por la nueva propuesta.
  - c. La tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, en la que se tienen que consignar de una manera expresa las que tienen que quedar totalmente o parcialmente derogadas.
  - d. Un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas que establece la disposición.”

Por el Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de 15 de mayo de 2001, se le atribuyó al Instituto Catalán de la Mujer (ICM), organismo autónomo adscrito al Departamento de la Presidencia, la elaboración del informe interdepartamental de impacto de género al que se refiere el apartado 2.d del artículo 63 de la Ley

13/1989, en un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción en el ICD del proyecto de disposición que se promueve.

El informe interdepartamental de género es un informe jurídico que representa un método de evaluación *ex ante* de las normas y que tiene naturaleza jurídica preceptiva y no vinculante.

Esta Ley 4/2001, de 9 de abril, tiene como objetivo genérico, según explicita el preámbulo,

“orientar toda acción de gobierno en el sentido de introducir la óptica de igualdad en todas las medidas que se adopten, para promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos, especialmente en la economía productiva, en los centros de toma de decisiones, en el mundo científico y cultural, y, en definitiva, en todos los ámbitos de la sociedad. Para construir la igualdad es necesario que los principios de la transversalización de género impregnen todas las políticas y medidas generales y que, en el momento de planificarlas, se tenga en cuenta el impacto que producirán en los hombres y las mujeres”.

### 3. Significado y alcance de la evaluación de las normas

Desde la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 ha habido un largo proceso de reformas estructurales que han supuesto una nueva concepción del funcionamiento de las instituciones, de la ordenación jurídica y de las relaciones entre las diferentes administraciones públicas.

La Administración ha tenido que adaptarse a un nuevo modelo de nación que requiere calidad y eficacia, cuya actuación queda justificada por el grado de satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Actualmente está calando y desarrollándose en Europa la idea de que sus órganos legislativos y sus administraciones públicas tienen que contribuir a través de las normas a la sostenibilidad del progreso. Eso exige una elaboración adecuada de las normas en todos los sectores de desarrollo de la actividad económica e industrial de los seres humanos, así como de las normas que afectan a la política social, ocupacional y a todos los servicios que la componen.

La evaluación de las normas y de las políticas públicas tiene que permitir que tanto las consejeras y los consejeros al aprobar un proyecto de disposición normativa, como las parlamentarias y los parlamentarios al debatirlo, puedan llegar a conocer las situaciones de hecho que tienen que transformar en reglas jurídicas de una manera consecuente e informada.

En relación con las bases constitucionales de la evaluación de las normas, nos encontramos que la Constitución de 1978 pretende e impone la necesaria racionalidad en todos los procedimientos, ya sean administrativos o legislativos, y exige, no sólo coherencia de contenido, sino especialización en las normas, tanto en los procedimientos administrativos internos como en los procesos de tramitación parlamentaria.

El artículo 31.2 de la Constitución impone los criterios de eficiencia y economía en la asignación equitativa de los recursos públicos, en su programación y en su ejecución. El principio de periodicidad presupuestaria colabora justificando la anterior exigencia constitucional en las normas.

En un tono más elevado, y respecto a los principios de actuación de los poderes públicos, el artículo 9.1 de la Constitución proclama el principio de legalidad, al establecer que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En concreto, para la Administración, este precepto encuentra el correlativo en el mandato del artículo 103.1 de la norma fundamental, que advierte a las administraciones públicas que, además de servir con objetividad los intereses generales, tienen que proceder con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Asimismo, el artículo 9.2 de la Constitución y el artículo 8.2 del Estatuto atribuyen a los poderes públicos, entre los que debe incluirse la Administración, el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas. Eso significa promover las condiciones para que la igualdad formal se transforme en igualdad material. Obviamente, esta transformación sólo se puede llevar a cabo si las reglas, los mandatos o las prohibiciones a través de las cuales la Administración promueve las condiciones de igualdad entre las personas son efectivas, factibles y susceptibles de ser ejecutadas en los términos de la misma norma, tanto en el aspecto jurídico como en el aspecto económico, con independencia de la materia que se regule.

En el Estado de derecho se exige un juicio constitucional sobre la racionalidad de las leyes, que implica la consecución o la dirección de la norma hacia el principio de igualdad de trato y de oportunidades. La evaluación de las normas conduce a ponderar la efectividad, la eficiencia y los costes económicos.

Una de las preguntas que podríamos plantearnos es qué relación causa-efecto existe entre las técnicas de ponderación de la efectividad de las normas y el ejercicio de los derechos fundamentales, dado que, desde la perspectiva del Estado de derecho, las fuentes reguladoras de los derechos fundamentales tienen naturaleza, no sólo regional o nacional, sino universal.

La perspectiva de los derechos fundamentales se mide por la existencia de derechos de participación, derechos sociales, derechos políticos, derechos ambientales, etc. Tanto el principio de legalidad como el principio democrático exigen que no haya ninguna interferencia entre los dictados de la norma y el estándar de ejecución de los derechos fundamentales. Sólo un trabajo legislativo bien realizado puede llegar a proteger idealmente los derechos fundamentales. Del mismo modo que sólo una legislación bien realizada puede llegar a representar un principio de legalidad que tenga en cuenta el cuerpo de derechos fundamentales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y en el Convenio Internacional de Derechos Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966.

Los derechos fundamentales necesitan cierta influencia, directa o indirecta, del poder legislador, para poder desarrollar con mayor potencialidad el contenido. De ahí que la evaluación de las normas sean pilares que se elevan en salvaguardia directa de todas las condiciones que rodean el ejercicio de los derechos fundamentales, protegiendo a algunos directamente, o protegiendo a otros indirectamente, mediante la adopción de medidas positivas o negativas, mandatos o prohibiciones que tienen que imponerse a determinadas actividades.

Una ordenación jurídica defectuosa induce a la inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las normas. Aquí es donde surge la vinculación del poder legislador y la vinculación de la norma para tener en cuenta las futuras generaciones, no sólo por un gesto de solidaridad, sino sobre la base de los mismos textos constitucional y estatutario.

Varios preceptos del texto constitucional justifican la exigencia de calidad de la legislación y de la evaluación de las normas, sobre todo en los ámbitos que afectan al patrimonio histórico, la ordenación urbanística y, en particular, el medio ambiente. Así, los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución son los que tienden el





## 4. Evolución jurídica del principio de igualdad

Desde hace unos años hablamos constantemente de la globalización como un hecho que afecta a nuestra vida cotidiana. Esta globalización no es únicamente política o económica, sino que incide muy directamente en el derecho y en las fuentes clásicas del derecho interno, especialmente en todo lo que hace referencia a los derechos humanos.

Esta globalización jurídica supone que es necesario conocer e invocar, además de las normas de fuente interna, las que provienen de fuentes comunitarias e internacionales. En este sentido, hay que tener en cuenta la estrecha correlación entre nuestras fuentes materiales de derecho interno (Parlamento y Gobierno) con las otras fuentes competentes comunitarias e internacionales a las que les hemos dado nuestro consentimiento y les hemos limitado nuestra jurisdicción.

### 4.1. La igualdad de derechos en el ámbito internacional

En el marco internacional, el derecho internacional prohíbe la discriminación basada en el sexo y ha asumido la defensa desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, al posicionar este principio de igualdad de oportunidades y no discriminación en la órbita de los derechos humanos.

En el preámbulo de la Carta de San Francisco, que tiene como finalidad preservar la paz y la justicia y promover el progreso social, se proclama que

“se consolida la fe en los derechos fundamentales del ser humano, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres tanto de las naciones grandes como de las pequeñas”.

La Organización de las Naciones Unidas completó el catálogo de derechos jurídicamente vinculantes para todos los estados miembros a través de la aprobación, por parte de la Comisión de Derechos Humanos, del texto que se ha denominado Carta o Declaración Internacional de los Derechos Humanos, que está integrada por: la Carta de San Francisco de 1945 antes mencionada; la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, texto estos dos últimos aprobados el 16 de diciembre de 1966, y que configuran el principio de no discriminación como un auténtico principio estructural.

Mayor importancia tiene la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979,

ratificada por el Estado español en el año 1983 y publicada en el BOE en el año 1984, y su protocolo facultativo, ratificado y en vigor desde el año 2001, que establecen que

“los estados tienen que tomar las medidas apropiadas, incluidas las de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y progreso de la mujer en todos los ámbitos”,

y añade que

“no se considerará discriminación la adopción de medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer”.

Además, junto a esta obligación genérica, la Convención amplía los derechos de las mujeres en varios ámbitos, como son el de los derechos políticos, en materia laboral, educación, sanidad y economía. Al amparo de esta Convención, surgió el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, órgano que tiene como objetivo la tutela del derecho a la no discriminación por razón de sexo.

También conviene destacar la Conferencia de Viena de 1993 de las Naciones Unidas, en la que se insiste, una vez más, en la idea de que

“los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”,

e insta, no sólo a gobiernos e instituciones gubernamentales, sino también a instituciones de carácter no gubernamental

“a intensificar los esfuerzos para la protección y la promoción de los derechos humanos de las mujeres”.

Esta idea vuelve a estar presente en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en el año 1995. La Conferencia adquiere un significado enorme al poner de manifiesto el consenso que hay en relación con la universalidad y la globalidad de los problemas de las mujeres, y destaca la importancia de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo como factor ineludible para construir las sociedades del siglo **xxi**. En definitiva, entre los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio, ocupa un lugar destacado la igualdad de oportunidades entre sexos y la autonomía de las mujeres.

En definitiva, *el principio de igualdad y de no discriminación por razón de sexo es una obligación de derecho internacional general, que vincula a todas las naciones*, y, dado su carácter principal, se establece siempre como un principio que tiene que inspirar al resto de los derechos fundamentales.

## **4.2. La igualdad de derechos en el ámbito de la Unión Europea**

### **a. Tras el Tratado de Roma**

La Comunidad Europea estableció, por primera vez en el artículo 114 (antiguo artículo 119) del Tratado de Roma, el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres como derecho a la igualdad de retribución por un mismo trabajo o un

trabajo de igual valor. Pese a que su alcance es limitado, esta disposición ha dado lugar, desde 1975, a numerosos instrumentos comunitarios que han aclarado y desarrollado este principio básico del derecho comunitario:

- Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, que complementa el artículo 141 y exige una retribución igual por “un trabajo al que se le atribuye un mismo valor”.
- Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el acceso al trabajo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, que amplía el ámbito de aplicación del artículo 141, establece el principio de igualdad de trato en relación con la ocupación y ofrece una oportunidad para adoptar medidas de actuación positiva.
- Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, por la cual se aplica de forma progresiva el principio de igualdad de trato en relación con los regímenes obligatorios de seguridad social.
- Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la seguridad social, modificada por la Directiva 96/97/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, por la cual se aplica el principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales de la seguridad social.
- Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en las actividades autónomas, incluida la agricultura.
- Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia (décima Directiva específica de acuerdo con el apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), dirigida a mejorar la salud y la seguridad de las trabajadoras embarazadas o que hayan dado a luz recientemente.
- Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental, dirigida a hacer compatibles la vida familiar y la vida laboral. Ésta fue la primera directiva de aplicación de un acuerdo marco realizado por los interlocutores sociales a escala comunitaria.
- Directiva 97/75/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, por la que se modifica y amplía al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la Directiva 96/34/CE, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental.

- Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo, según la cual les corresponde a las personas demandadas por discriminación en el puesto de trabajo demostrar que no se ha violado el principio de igualdad de trato.
- Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial, que tiene por objeto hacer compatibles la vida familiar y la vida laboral, así como aplicar un acuerdo marco realizado por los interlocutores sociales a escala comunitaria.

## **b. Tras el Tratado de Amsterdam**

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999, se reforzó el compromiso europeo en relación con la igualdad de género. El Tratado de Amsterdam tiene una importancia especial cuanto al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en toda la UE, a la vez que constituye un paso importante en la aplicación de la igualdad de trato entre los trabajadores y las trabajadoras:

- El artículo 2 del Tratado CE proclama el fomento de la igualdad entre las mujeres y los hombres como una tarea fundamental de la Comunidad.
- El apartado 2 del artículo 3 prevé la eliminación de las desigualdades entre las mujeres y los hombres en los objetivos, las estrategias y las acciones de la Comunidad, especialmente en las 21 actividades específicas enumeradas en el apartado 1 del artículo 3; la Comunidad tiene que aspirar a eliminar las desigualdades y a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. *Así, queda establecido en el Tratado CE el principio de la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas.*
- El apartado 1 del artículo 141 establece que la igualdad de retribución se tiene que aplicar, no sólo para un mismo trabajo, sino también para un trabajo de igual valor.
- El apartado 1 del artículo 137 establece que la Comunidad apoyará a las acciones de los estados miembros que tienden a fomentar “la igualdad entre mujeres y hombres en relación con las oportunidades en el mercado laboral y con el trato en el trabajo”.
- El apartado 3 del artículo 141 aplica la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito de la ocupación y del trabajo, incluido el principio de la igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor. Este artículo 141 es la base jurídica de las medidas comunitarias relativas a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con la ocupación.
- El apartado 4 del artículo 141 prevé la adopción de medidas que ofrecen ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.
- El artículo 13 ordena expresamente combatir la discriminación por motivos de sexos, entre otros.

Sobre la base del Tratado de Amsterdam se han adoptado los siguientes actos jurídicos en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres:

- Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en relación con el acceso al trabajo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo. Su entrada en vigor está prevista para el 5 de octubre de 2005, lo más tarde.
- Reglamento 806/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al fomento de la igualdad entre las mujeres y los hombres en la cooperación al desarrollo, adoptado el 21 de abril de 2004 en conformidad con el artículo 179 del Tratado CE (política de cooperación al desarrollo). Este Reglamento tiene por objetivo aplicar el principio de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas.
- Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y a su suministro.

Teniendo en cuenta que la aplicación de las leyes es insuficiente, por sí misma, para fomentar la igualdad real, se han hecho esfuerzos a escala comunitaria para favorecer medidas específicas dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres mediante sucesivos programas de acción plurianuales:

- Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa sobre la Estrategia marco comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005), adoptada por el Consejo tras consultar al Parlamento Europeo, en conformidad con el artículo 13 del Tratado CE. Mediante esta Decisión se establece el Quinto programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades, con el objetivo de fomentar y difundir los valores y las prácticas que ponen de relieve la igualdad de género, mejorar la comprensión de esta materia, desarrollar la capacidad de los agentes a la hora de fomentar eficazmente la igualdad y facilitar la aplicación de la Estrategia marco comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
- Decisión 803/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños y niñas, la juventud y las mujeres y proteger a las víctimas y los grupos de riesgo (programa Daphne II), adoptada recientemente en conformidad con el artículo 152 del Tratado CE (política de salud pública). Esta Decisión contribuye claramente a desarrollar una política de la UE destinada a combatir la violencia e incorpora toda la experiencia adquirida desde 1999 durante la primera fase de este programa de acción.

### **c. Tras el Tratado de Niza**

El Tratado de Niza casi no aborda el tema de la igualdad de género ni hace extensivo el fundamento jurídico de esta igualdad más allá del ámbito de la ocupación. Sin embargo, se ha introducido un nuevo apartado para el artículo 13 CE según el cual el Consejo puede hacer uso del procedimiento de codecisión establecido en el artículo 251 del Tratado CE para adoptar, por mayoría cualificada, medidas comu-

nitarias incentivadoras en apoyo de las medidas contra la discriminación adoptadas por los estados miembros. En este sentido, el 29 de abril de 2004 se aprobó, en conformidad con el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CE, la nueva Decisión 848/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un programa de acción comunitario para promocionar las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.

#### **d. Igualdad de derechos en el Tratado por el que se instituye una constitución en Europa.**

El Tratado por el que se instituye una constitución en Europa, acordado por el Consejo Europeo de Bruselas de 18 de junio de 2004, hace referencia a la igualdad de género en los siguientes términos:

- La inserción de la prohibición de las discriminaciones por razón de sexo y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, refuerzan la posición de la igualdad y no discriminación como derecho fundamental.
- La inclusión de la igualdad entre mujeres y hombres como valor de la Unión en el artículo 2 de la parte I.
- El reconocimiento, en el artículo 3 de la parte I, del fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, entre los objetivos de la Unión.
- La aplicación del principio de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas en la parte III (artículos III-2 e III-3); ello supone que hay que aplicar los principios de eliminación de las desigualdades y de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres a todas las políticas de la UE.
- La inclusión de medidas encaminadas a evitar y combatir la trata de mujeres y niños y niñas en los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia.
- La adopción de una declaración sobre la violencia doméstica, que debe incorporarse al acta final, en la que se acuerda que la Unión tendrá como objetivo combatir todos los tipos de violencia doméstica en las distintas políticas.

Pese a lo expuesto, el Tratado constitucional no satisface todas las aspiraciones sobre igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres:

- No se ha incluido un nuevo artículo con el efecto directo de prohibir la discriminación de género y garantizar los mismos derechos a mujeres y hombres ni de adoptar acciones positivas para eliminar las desigualdades en este terreno (como en el caso del artículo 12 del Tratado CE sobre la nacionalidad). En cambio, las medidas destinadas a combatir la discriminación se tendrán que adoptar por unanimidad en el Consejo, con el dictamen del Parlamento Europeo (artículo III-8, ex artículo 13 del Tratado CE).
- No se ha incluido la igualdad entre mujeres y hombres como competencia compartida de la UE.
- No se ha incluido en un artículo de la parte III (capítulo institucional) una representación equilibrada entre mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones, especialmente en las instituciones de la UE.

- Pese a la declaración mencionada sobre la violencia doméstica, que no tiene valor jurídico, no se ha incluido ninguna base jurídica apropiada para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha consolidado un importante caudal comunitario en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que se ha configurado como un derecho fundamental y como una institución jurídica transversal en todas las políticas comunitarias.

Como ya se ha dicho, es necesario recordar y destacar que la Comunidad y sus estados miembros firmaron la Declaración y la Plataforma de Acción que fueron aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, mencionada antes, en la que se subraya la necesidad de hacer frente a los obstáculos para la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en el mundo, mediante la integración *de la perspectiva de género como medida estratégica que permite la promoción de la igualdad de género* a través de la combinación de medidas e instrumentos legislativos y acciones concretas que se refuercen mutuamente.

La importancia de todos estos textos radica en el hecho de que el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña estipula que la Generalitat tiene que ejecutar los tratados que afecten a sus competencias (y la promoción de la mujer es una de ellas), y el artículo 96 de la Constitución española que otorga valor normativo directo a los tratados internacionales válidamente realizados por el Estado, a partir de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, y entran a formar parte de nuestra ordenación jurídica interna. Además, el artículo 10.2 del texto constitucional da valor interpretativo a los tratados ratificados y no publicados todavía, e impone que las normas jurídicas internas, estatales y autonómicas se interpreten en conformidad con estos tratados.

#### 4.3. La igualdad de derechos en el ámbito interno

En *el marco interno*, tanto la Constitución española de 1978 (artículos 14 y 9.2) como el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 (artículo 8) proclaman el principio de igualdad y no discriminación e instan a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad *sean reales y efectivas*, y remueve los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social.



## 5. El principio de igualdad y su relación con la acción positiva

Como se ha expuesto anteriormente, el principio de igualdad es uno de los pilares básicos de las sociedades democráticas modernas. Aun así, el reconocimiento de este principio, desde la doctrina jurídica, no implica necesariamente la desaparición de todas las discriminaciones. Y es, precisamente, la evidencia de los resultados insuficientes logrados con la aplicación del principio de igualdad la que justifica y legitima ampliamente la necesidad de incorporar un tratamiento diferenciado que posibilite una verdadera igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La igualdad formal no supone identidad. Dos realidades son idénticas si todos y cada uno de los caracteres que las definen son iguales y no tienen nada exclusivo. Los tratamientos diferenciados no tienen que ser necesariamente ilegítimos a priori si las personas a las que se aplican no están situadas en la misma posición respecto a una determinada característica.

Las políticas de igualdad de oportunidades que se desarrollan actualmente incluyen dos elementos clave:

- Ila transversalización de género como estrategia
- Ila acción positiva como herramienta.

La transversalización de género implica incluir la perspectiva de género en todas las políticas y actuaciones, previamente a la toma de decisiones, así como en el análisis, la metodología, la planificación y la evaluación de todas las áreas de intervención: económicas, jurídicas, ambientales, culturales, etc. Es decir, en cada una de las fases de las políticas y las intervenciones en general.

La acción positiva o discriminación positiva, reconocida expresamente en la ordenación jurídica comunitaria, se puede definir como una medida de impulso con el objetivo de lograr la igualdad de resultados entre mujeres y hombres, corrigiendo o eliminando las discriminaciones directas o indirectas que se han puesto de manifiesto mediante la transversalización de género. Son acciones que pretenden eliminar obstáculos, dificultades y barreras inherentes a los estereotipos y roles de género. Equilibran las oportunidades de mujeres y hombres entre las responsabilidades familiares y las profesionales y diferentes formas de participación social, como son las relativas a horarios laborales, políticas de transporte, compensaciones fiscales, etc.

Se constituyen como uno de los instrumentos más importantes para luchar contra la discriminación de las mujeres en relación con el acceso al trabajo, la promoción

y el desarrollo profesional. No tienen que ser consideradas como un privilegio para el colectivo de mujeres a las que van dirigidas, dado que son medidas tendentes a contrarrestar la discriminación histórica que les afecta y buscan la realización de la igualdad de oportunidades.

Por eso, las acciones positivas son aceptadas y consideradas necesarias en cualquier sistema democrático, no contradicen el principio de igualdad sino que forman parte de él, tanto en derecho comunitario como en derecho interno. En el ámbito del trabajo, las acciones positivas representan el conjunto de medidas que se pueden aplicar para facilitar a las mujeres el acceso a la formación profesional, a puestos de trabajo, a reducir dificultades de promoción laboral, a hacer realidad la igualdad de retribución o para hacer compatibles las responsabilidades laborales y familiares, etc.

Estas medidas pueden ser adoptadas por las mismas empresas en sus políticas de recursos humanos o bien por la Administración.

Las acciones positivas están avaladas y legitimadas por una serie de normas, entre las que destacamos las siguientes:

### **1. En la Unión Europea:**

- Directiva 76/207: artículo 2.4, modificada por la Directiva 2002/73.
- Recomendación 84/635/CEE, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas a favor de las mujeres.
- Tratado de Amsterdam: artículo 141.4.
- Carta de Derechos Fundamentales de la UE: artículo 23.
- Comunicación de la Comisión COM(96) 88 final, de 27 de marzo de 1996, sobre la interpretación de la sentencia Kalanke.

### **2. En el Estado español:**

- Constitución española de 1978: artículo 14 en relación con el artículo 9.2.
- Estatuto de los trabajadores: artículo 17.3.
- Estatuto de autonomía de Cataluña: artículo 8.

### **3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:**

**3.1.** El Tribunal Constitucional ha afirmado varias veces que las acciones positivas, dado que establecen regulaciones en las que la desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material (SSTC 189/1987 y 98/1985, entre otros), no se pueden considerar discriminatorias, al efecto del artículo 14.2 CE, las medidas consistentes a otorgar diferencias de trato que se puedan adoptar transitoriamente, para reequilibrar situaciones sociales discriminatorias preexistentes.

**3.1.** Las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de acción positiva. El TJCE se ha pronunciado en cuatro ocasiones sobre la legitimidad de las medidas de acción positiva en el derecho comunitario:

- Sentencia Kalanke, de 17 de octubre de 1995, asunto C-450/93
- Sentencia Marschall, de 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95
- Sentencia Badeck, de 28 de marzo de 2000, asunto C-158/97
- Sentencia Abrahamsson, de 6 de julio de 2000, asunto C-407/98.

La cuestión de las acciones positivas ha sido el punto más conocido del debate existente en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de

igualdad entre hombres y mujeres, en concreto respecto a si el derecho comunitario permite que se rompa el principio de igualdad de trato cuando, para conseguir la igualdad real, se otorgan determinadas ventajas con la intención de conseguir una representación más equilibrada entre hombres y mujeres en cuanto a la promoción profesional.

La polémica se centró en el asunto Kalanke y en el asunto Marschall, por la distinta apreciación que en cada caso concreto efectuó el Tribunal de Justicia, si bien los criterios de interpretación general que el Tribunal había utilizado eran los mismos en ambos casos.

El Tribunal de Justicia tenía ya establecida una jurisprudencia sobre el principio de igualdad de trato, que se basaba en los siguientes puntos:

- El principio general es el de igualdad de trato, principio que, por su naturaleza, no puede tener carácter absoluto y, consecuentemente, puede admitir excepcionalmente la existencia de trato distinto siempre y cuando esté justificado en *criterios de objetividad y proporcionalidad*.
- Las excepciones al principio de igualdad de trato, por el hecho de constituir una excepción a la regla general, no pueden ser interpretadas extensivamente sino en sentido restrictivo.

Cuando el Tribunal de Justicia aplicó estos criterios a las acciones positivas, incluso al controvertido asunto Kalanke, consideró que las medidas de acción positiva son una excepción al principio general de trato y, por lo tanto, se tienen que justificar con criterios de objetividad y proporcionalidad y tienen que ser aplicadas estrictamente al caso concreto. En el asunto Marschall se consolidó la interpretación favorable a estas medidas, pero, ante la carencia de apoyo explícito a los tratados comunitarios y para evitar una jurisprudencia oscilante, en la reunión cumbre de Amsterdam se acordó incluir también en la reforma del TUE un artículo que posibilitara estas medidas de acción positiva como medidas que, pese a otorgar un trato distinto, no podían ser consideradas discriminatorias ni vulneradoras del derecho a la igualdad. De ahí las previsiones del Tratado de Amsterdam sobre las acciones positivas. Con posterioridad a la incorporación de las acciones positivas en el artículo 141.4 TCE, el Tribunal de Justicia ha abordado directamente cómo se tienen que estructurar para que se sitúen bajo la cobertura de los tratados, singularmente las que se dirigen a promocionar el sexo menos representado en el terreno del trabajo y de la formación y la promoción profesional.

Hay que destacar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de fecha 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95 (igualdad de trato entre hombres y mujeres; igual capacitación de candidatos de diferente sexo; preferencia por las candidatas femeninas; cláusula de apertura). En esta importante Sentencia, el Tribunal de Justicia declara que los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el acceso al trabajo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo, no se oponen a una norma nacional que, en el supuesto de que personas candidatas de ambos sexos presenten igual capacitación, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, obliga a conceder preferencia en la promoción a las candidatas femeninas en los sectores de actividad de la Administración que, según el puesto de que se trate, tengan menor número de mujeres que de hombres.

Por lo tanto, las acciones positivas a favor de las mujeres, sobre todo respecto al acceso y la promoción en la vida profesional, se insertan claramente en el derecho jurisprudencial comunitario y por eso han pasado a integrar la normativa comunitaria. Eso no se ha producido de cualquier manera, sino mediante su incorporación a las normas comunitarias de rango mayor, es decir, a los tratados comunitarios, que constituyen derecho comunitario originario con todas sus consecuencias: artículo 141, apartado 4, del Tratado de Amsterdam.

La acción positiva o la discriminación positiva encuentra apoyo jurídico tanto en el ámbito internacional como comunitario e interno, y ello implica que el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres no impide adoptar medidas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en concreto para corregir las desigualdades de hecho que afectan a las oportunidades de las mujeres.

La actividad legislativa consiste precisamente en clasificar, crear normas que identifican y delimitan situaciones de hecho concretas que exigen un tratamiento concreto. El *derecho desigual* no es, pues, la excepción, sino la regla, y se puede afirmar sin exagerar que la naturaleza del derecho es establecer diferencias.

La orden de promoción de la igualdad real y efectiva del artículo 9.2 CE y el artículo 8 EAC no deroga el principio de igualdad formal sino que lo enriquece. La aplicación del principio de igualdad formal permite tomar en consideración los resultados prácticos que se producen en este proceso aplicativo. Además, el principio autónomo de igualdad material que contienen los artículos mencionados obliga a tener en cuenta las diferencias que caracterizan a cada grupo de seres humanos respecto a los otros, con el objetivo final de dotarles de oportunidades iguales y, por lo tanto, es exigible la puesta en marcha de estas medidas de acción positiva respetando en todo caso el principio de legalidad.

## 6. Configuración de la transversalización de género

Sin duda, el Estatuto de autonomía de Cataluña ha supuesto una auténtica redefinición del tratamiento jurídico de la mujer, igual que respecto a otros aspectos de la vida nacional, tanto respecto al ámbito de las relaciones públicas como al orden privado, y ha impuesto las bases sobre la equiparación de derechos.

Más allá de la afirmación genérica del principio de igualdad en su dimensión jurídica y en la aplicación de la ley, este principio ha evolucionado hacia exigencias de igualdad de oportunidades real en todos los ámbitos de la vida, y ha hecho necesario introducir *medidas correctoras de las desigualdades estructurales*, que originan la aparición de una dogmática jurídica nueva en torno a los derechos de las mujeres como elementos generadores de un mayor grado de legitimidad y de integración y cohesión social en los sistemas democráticos.

La transversalización supone afirmar que ningún aspecto de la realidad económica, social, cultural y política es ajeno a las mujeres, por lo que el análisis de esta realidad, en su conjunto e integridad, se tiene que considerar también desde la perspectiva que deriva de conocer la situación, las necesidades, las aportaciones y los saberes específicos de las mujeres.

La plena integración de las mujeres en la sociedad actual se tiene que hacer desde una identidad construida sobre la conciencia de la pertenencia a un sexo femenino, en el reconocimiento y el respeto a la diversidad y a la igualdad de oportunidades desde la diferencia. Una auténtica democracia se tiene que regir por principios como la igualdad y la universalidad en la aplicación de sus normas, que reconozcan, integren y respeten la pluralidad y la diversidad que constituyen la ciudadanía, la población en su conjunto y los ciudadanos y las ciudadanas como individuos.

El sexo femenino permite una valoración jurídica de las diferencias. Se basa en un sistema doble que, por un lado, reconoce el principio de igualdad de oportunidades y, por el otro, regula un sistema de garantías para asegurar la efectividad real. Este sistema pone en el punto de mira los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que son socialmente más débiles, y reconoce y valora la pluralidad de las diferencias y aportaciones de las mujeres y los hombres. Así, se pretende tutelar la identidad de cada individuo como un ser diferente a los otros y reconocer a cada uno como una persona igual a las otras en relación con el derecho a las mismas oportunidades. Si una diferencia como la del sexo es ignorada, la igualdad de oportunidades se quiebra.

Todas las políticas llevadas a cabo por las instituciones y las distintas administraciones de Cataluña, teniendo en cuenta que *no son neutras*, se tienen que construir mediante el conocimiento de la situación real de las mujeres y los hombres de

Cataluña y tienen que incluir objetivos y acciones pertinentes, desde la perspectiva de las mujeres, dirigidos a conseguir la igualdad de oportunidades real.

La perspectiva de las mujeres en una legislación no discriminatoria, para situarse en el marco de los mandatos de igualdad transversal que establecen los tratados comunitarios, necesita la técnica *de la transversalización* adaptada a las singularidades de la ciencia jurídica.

Frente a las concepciones que afirman la neutralidad del derecho en relación con el sexo y que, por lo tanto, consideran que con las cláusulas generales de igualdad formal insertas en todas las ordenaciones jurídicas, ya queda garantizada la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, los estudios jurídicos actuales, y muy especialmente el derecho comunitario, demuestran la inexistencia de esta neutralidad y, consecuentemente, el aumento de las desigualdades reales si las normas que regulan las instituciones y las políticas no presentan una dimensión adecuada de la perspectiva de las mujeres.

Desde este enfoque, el reconocimiento de las aportaciones y la manera de actuar de las mujeres constituye un valor cultural que, del mismo modo que los valores sociales o económicos, históricos o ideológicos, es subyacente en el contenido de toda norma jurídica. Eso nos obliga a tener presente la diferencia sexual tanto en la elaboración como en la interpretación y la aplicación de las normas. Por eso es necesario organizar la forma en la que se tiene que llevar a cabo esta integración, es decir, que sea necesario configurar la transversalización en todas las políticas y actividades.

La transversalización consiste, pues, en tener en cuenta la perspectiva de las mujeres en cualquier análisis con el fin de avanzar en la igualdad de oportunidades real entre las mujeres y los hombres a partir del reconocimiento de los distintos conocimientos, experiencias y valores de hombres y mujeres. Tendremos que dar valor a la participación y a las aportaciones específicas que las mujeres han hecho en todos los ámbitos de la sociedad.

La transversalización de la perspectiva de las mujeres obligará a efectuar este análisis de los diferentes efectos que una norma puede producir en mujeres y hombres, desde la planificación hasta la aplicación concreta.

En definitiva, supone rehacer conceptos, formas de pensar el mundo, pensar desde otro paradigma que considere sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, las situaciones y las necesidades respectivas de las mujeres y los hombres.

## 6.1. Los conceptos básicos

Hay varios conceptos que constituyen el núcleo de la estrategia de integración de la perspectiva de género:

- **Sexo y género.** *Sexo* es una palabra que hace referencia a las características biológicas que distinguen a los hombres de las mujeres; *género* representa las diferencias construidas socialmente entre mujeres y hombres, han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones tanto entre distintas culturas como dentro de una misma cultura. El género constituye la base

para mostrar que las desigualdades han sido construidas históricamente a lo largo de los siglos por una organización social patriarcal y no están determinadas por la naturaleza. El sexo en sí mismo no es la causa de la desigualdad ni de la discriminación de las mujeres, sino que es la posición de género en la que se ha situado socialmente a las mujeres el que ha provocado esta situación de desigualdad. Por lo tanto, las relaciones de género son uno de los principales instrumentos de análisis de las condiciones en que viven las mujeres en relación con los hombres en cualquier tipo de sociedad.

Ejemplo: Mientras que sólo las mujeres pueden dar a luz (diferencia determinada biológicamente), la biología no dicta quién cuidará de los niños (comportamiento sociológicamente determinado).

- **Roles y estereotipos de género.** Representan la creencia de que la sociedad mantiene y transmite cómo son y cómo se tienen que comportar hombres y mujeres, qué pueden y qué son capaces de hacer hombres y mujeres. Los roles y los estereotipos de género son los pilares de la socialización de género consistente en un aprendizaje mediante el cual hombres y mujeres integran un modelo de mujer y de hombre concreto, a partir de las normas, las funciones, las expectativas y los espacios sociales que se les asigna como propios.
- **Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.** Situación en la que todos los seres humanos son libres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin limitaciones impuestas para los roles tradicionales y en la que se tienen en cuenta, valoran y potencian por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres. La igualdad formal es una primera etapa hacia la igualdad real. Un tratamiento desigual y determinadas medidas incentivadoras, como son las acciones positivas, pueden ser necesarias para compensar discriminaciones pasadas y presentes. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades adquiere un carácter instrumental y pretende superar las relaciones desiguales de género establecidas por la sociedad patriarcal.

Las diferencias entre hombres y mujeres pueden estar influidas por otras diferencias estructurales, como la raza, la pertenencia étnica y la clase social. Estas dimensiones (y otras como la edad, la discapacidad, el estado civil o la orientación sexual) también pueden ser útiles para nuestra evaluación.

La dimensión de la igualdad y la dimensión del género se tienen que tener en cuenta en todas las acciones y actividades, desde la fase de planificación, y estudiar los efectos en las situaciones respectivas de hombres y mujeres en el momento de la aplicación, la supervisión y la evaluación de toda acción y actividad.

- **Discriminación directa o voluntaria.** Situación en la que se trata a una persona de una manera menos favorable por razón de sexo, es decir, define directamente a las personas a las que va dirigida.

Un ejemplo de discriminación directa sería la prohibición de entrada a mujeres y personas negras. Se puede afirmar que prácticamente la mayoría de discriminaciones actuales son indirectas, tal y como se expone a continuación.

- **Discriminación indirecta o involuntaria.** Nacida históricamente en los Estados Unidos durante la década de los setenta, representa la ampliación de la

prohibición de discriminación en los actos aparentemente neutros que, en la práctica, determinan un impacto adverso en el colectivo femenino, sin encontrar justificación en un motivo ajeno al sexo. Por lo tanto, se puede definir como la situación que se produce cuando una ley, un reglamento, una política o una práctica, aparentemente neutral, tienen un impacto desproporcionadamente adverso sobre las personas de un sexo o del otro.

Un ejemplo de discriminación indirecta es la regulación actual de la contratación a tiempo parcial. Pese a que no se formule explícitamente, es un tipo de contrato caracterizado por la precariedad laboral, dado que está vinculada a la carencia de seguridad en el empleo, a su temporalidad (el 55 % de los contratos a tiempo parcial son temporales) y una disminución de los derechos de la seguridad social, en las condiciones de trabajo, los salarios y las calificaciones. Pues bien, *casualmente*, según datos del Consejo Económico y Social referidos al año 2004, el 82,4 % de las personas asalariadas a tiempo parcial son mujeres. Además, el crecimiento del trabajo a tiempo parcial no ha significado la incorporación de las mujeres a nuevos ámbitos, sino todo lo contrario, ha intensificado la segregación de la ocupación femenina en el sector servicios, donde los niveles de remuneración y calificación son reducidos (camareras, vendedoras, trabajadoras del servicio doméstico).

- **Equidad e igualdad en género.** Equidad en género es la manera de asegurar que hombres y mujeres se benefician igualitariamente de un proyecto o programa.

Igualdad en género quiere decir que cada sexo tiene que tener la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial como ser humano.

- **Pertinencia en relación con el género.** Comprobación del alcance de las medidas que se quieren adoptar en relación con sus destinatarios, teniendo en cuenta de qué forma actúan respecto a los hombres y las mujeres. Un estudio detallado puede revelar que políticas que parecen no sexistas afectan de manera diferente a las mujeres y los hombres, porque hay diferencias sustanciales en sus vidas, en la mayoría de ámbitos, diferencias que pueden explicar el hecho de que políticas aparentemente no discriminatorias tengan un impacto diferente en las mujeres y los hombres, y refuercen las desigualdades existentes.
- **Auditoría de género.** Análisis y evaluación de políticas, programas e instituciones respecto a cómo se aplican criterios relacionados con el género.
- **Transversalización de género.** La organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que los agentes normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas incorporen una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, los niveles y las etapas.

El propósito de la transversalización de género es que los agentes implicados en la elaboración de políticas incorporen una perspectiva de género en todas las políticas, los niveles y las etapas, para promover relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

- **Evaluación del impacto según el género.** Examen de las propuestas políticas, para analizar si afectarán a las mujeres de una forma diferente que a los

hombres, para adaptarlas con el fin de neutralizar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Se trata, por lo tanto, del conjunto de actuaciones dirigidas a identificar y valorar cualitativamente y cuantitativamente el desarrollo de las medidas dirigidas a conseguir la eficacia plena de la igualdad de oportunidades para lograr una igualdad efectiva entre las mujeres y los hombres.

Evaluar el impacto según el género significa comparar y apreciar, sobre la base de criterios pertinentes respecto al género, la situación y la tendencia actual con la evolución que cabría esperar como resultado de la introducción de la política propuesta.

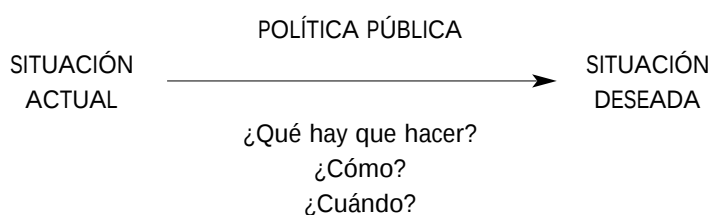
## 6.2. Cómo evaluar el impacto de género

La metodología necesaria para integrar la perspectiva de género en la práctica profesional no es necesariamente nueva. La mayoría de técnicas y técnicos que se dedican a planificar proyectos de intervención social saben que tienen que estructurar un proceso en el que, como mínimo, se trate de:

- conocer qué es lo que hay
- dónde se está
- prever dónde se quiere llegar
- planificar lo que se quiere hacer para intervenir ante esta situación
- valorar lo que se ha logrado a partir de las previsiones hechas.

La evaluación de las normas desde la perspectiva de género supone la adaptación del marco de las técnicas del análisis de las políticas públicas aplicando la variable del género.

El concepto de política pública se caracteriza por tres elementos:



Este proceso, que incluye la elaboración de la respuesta a la situación problemática hasta la evaluación de los efectos previstos y no previstos por la política específica, es lo que se denomina *análisis de políticas públicas*.

Este análisis se compone de cuatro grandes fases, muy vinculadas entre sí:

1. La definición del problema
2. La toma de decisión
3. La puesta en práctica o implantación de la decisión
4. La evaluación: proceso que tiene por objetivo determinar en qué medida se han logrado los objetivos establecidos previamente.

En el análisis de género intentamos encontrar respuesta a unas preguntas clave, siempre desagregadas por sexo, para ver:

- ¿Quién hace qué?
- ¿Quién tiene acceso a qué?
- ¿Quién tiene el control sobre qué?
- ¿Qué diferencias hay y por qué?
- ¿Cuáles son los factores clave que influyen sobre el impacto de género?

Son los denominados *indicadores de género*, definidos como instrumentos que permiten medir y comprender la situación de las mujeres en las relaciones de género, a partir de la identificación de los elementos fundamentales que mantienen y justifican las situaciones de desigualdades que hay entre mujeres y hombres. Permiten el conocimiento de los factores de desigualdad, la toma de conciencia y la actuación sobre estos factores para modificarlos.

En definitiva, la evaluación de las normas y las políticas públicas tiene que permitir que las personas responsables de tomar decisiones puedan tener un conocimiento profundo, consecuente e informado de las situaciones de hecho que tienen que transformar en reglas jurídicas.

## 7. Estructura de los informes interdepartamentales de impacto de género

Como hemos expuesto antes, los informes de impacto de género establecidos con carácter preceptivo y no vinculante por la Ley 4/2001, representan una técnica de evaluación prospectiva de las normas, es decir, un estudio y análisis *ex ante* del proyecto normativo que se promueve, para verificar si en el momento de planificar las medidas que contiene la disposición se ha tenido en cuenta el impacto que tendrán en los hombres y las mujeres, advierten a quienes lo adoptarán cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponen, en su caso, la modificación. Se podría definir como un mecanismo en busca de la igualdad real y de resultados. Se trata, en definitiva, de una mejora subjetiva en la calidad de la producción normativa.

La cuestión clave de la Ley 4/2001 es cómo se elabora un informe de impacto de género. Esta Ley no da ninguna pista y, además, todavía no ha sido desarrollada reglamentariamente. Por ello, desde el Instituto Catalán de la Mujer se han seguido las pautas establecidas por la Comisión de la Unión Europea, que elaboró una guía denominada “Integrar la política de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias” [COM (96) 67 final, de 21.2.1996]. A partir de las indicaciones incluidas en esta guía, limitada, como el nombre indica, a la adopción de políticas comunitarias, y las recomendaciones y las buenas prácticas elaboradas por el Grupo Experto del Consejo de Europa, desde el ICD se han estructurado los informes de género en dos partes:

- Revisión del lenguaje empleado por la propuesta
- Revisión de la parte dispositiva de la propuesta.

### 7.1 Revisión del lenguaje empleado por la propuesta normativa

De acuerdo con la normativa establecida por las resoluciones 14.1 de 1987 y 109 de 1989 de la Conferencia General de la Unesco, la Recomendación número R(90) 4 de 1990, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Orden de 22 de marzo de 1995 del Ministerio de Educación y Ciencia y del Decreto 162/2002, de 28 de mayo, de modificación del Decreto 107/1987, de 13 de marzo, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales por parte de la Administración de la Generalitat de Catalunya, con el objetivo de promover el uso de un lenguaje simplificado y no discriminatorio y de la terminología catalana normalizada, relativas al uso no androcéntrico del lenguaje y a la utilización de términos que no comporten una discriminación por razón de género y vulneren el principio de igualdad de oportunidades. Desde el ICD se revisa el lenguaje empleado a lo largo del texto de proyecto de disposición normativa, y se propone, en su caso, la modificación de los términos discriminatorios empleados y el lenguaje que tiene

que utilizarse para erradicar el sexismo lingüístico en el lenguaje de la Administración, tanto en las relaciones internas como en las relaciones con la ciudadanía, y se ha puesto de manifiesto la presencia de las mujeres en el discurso del lenguaje administrativo sin transgredir las normas gramaticales, familiarizando y sensibilizando al personal de la Generalitat con las estrategias de uso no sexistas que tiene la lengua catalana.

El lenguaje tiene un papel fundamental en la formación de la identidad social de las personas y es el elemento que más influye en la formación del pensamiento de la sociedad. Una de las manifestaciones más notables de la desigualdad existente entre mujeres y hombres es la invisibilización, la ocultación de las mujeres en el lenguaje, así como su representación mediante imágenes sexistas o discriminatorias.

Los usos sexistas del lenguaje invisibilizan a las mujeres e impiden ver lo que se esconde detrás de las palabras.

Por su parte, el androcentrismo, es decir, considerar el ser humano del sexo masculino como centro del universo, como medida de todas las cosas, es un obstáculo al proceso de instauración de la igualdad entre hombres y mujeres, porque oculta la existencia de las mujeres, que son la mitad de la humanidad. Si luchamos únicamente contra esta manifestación del sexismo, evidentemente no solucionaremos o cambiaremos el origen del problema, que es la misma sociedad. Aun así, mientras el lenguaje sea un instrumento a través del cual todos los seres humanos codificamos y transmitimos los pensamientos y la comunicación, es posible dar algunos pasos y buscar alternativas para avanzar en el uso del lenguaje que represente la realidad igualitaria que queremos construir.

El catalán, como el resto de lenguas románicas, permite adoptar la forma de género masculino o femenino que corresponda en cada caso y además tiene un amplio abanico de expresiones realmente genéricas.

## **7.2 Revisión de la parte dispositiva de la propuesta**

La revisión del contenido de la propuesta que se promueve distingue tres fases:

- a.** Fase previa: Análisis y diagnóstico de la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito regulado por la propuesta.
- b.** Fase intermedia: Comprobación de la pertenencia en relación con el género.
- c.** Fase final: Determinación y plasmación jurídica de las herramientas básicas para la planificación, de acuerdo con los criterios de racionalidad y simplicidad que caracterizan el objetivo de la técnica normativa.

### **Fase previa: Análisis y diagnóstico de la situación**

Ante una propuesta normativa es necesario, en primer lugar, plantearnos dos cuestiones:

- 1.** ¿La propuesta afectará a la vida diaria de una o varias partes de la población?
- 2.** ¿Hay, en este ámbito concreto que regula la norma, diferencias entre las mujeres y los hombres?

Si la respuesta de cualquiera de estas dos preguntas es afirmativa, hay que continuar con la evaluación de género. Es necesario, pues, identificar la situación de las mujeres y las relaciones de género en el ámbito concreto que regula el proyecto, es decir, visualizar la realidad de las mujeres y de los hombres en el ámbito concreto. Por eso hace falta utilizar los denominados *indicadores de género*, que son instrumentos que permiten medir y comprender la situación de las mujeres en las relaciones de género, a partir de la identificación de los elementos fundamentales que sostienen y justifican las situaciones de desigualdad que hay entre mujeres y hombres. Permiten el conocimiento de los factores de desigualdad, la toma de conciencia y la actuación sobre estos factores para poder modificarlos.

El conocimiento que aportan estos indicadores representa una aproximación a la situación y presencia de mujeres y hombres, así como a la incidencia de determinados factores que explican diferencias de comportamiento, actitudes y valores, entre sí.

Se trata en definitiva de hacer *un peritaje social* a partir de estos indicadores, entre los cuales destacamos los siguientes:

- a. Investigación cuantitativa: hay que disponer de datos descriptivos sobre la situación de hombres y mujeres en relación con el ámbito regulado. Es decir, ofrecer datos estadísticos básicos fiables, actualizados y desglosados por sexos.
- b. Investigación cualitativa: incluye el análisis preliminar sobre el problema específico de las mujeres. Hay que llevar a cabo un peritaje social que permita fundamentar las decisiones y las pretensiones propuestas desde el informe de género. Este estudio social se referirá en todo caso a cuestiones relacionadas con la realidad social, y se ceñirá a los aspectos sociales relevantes para el objeto concreto de la norma, valorando los factores o variables sociales concurrentes y la incidencia (positiva o negativa) que tienen en la norma. Esta investigación cualitativa podrá recoger, según los casos y con la precisión que exige el objeto del informe, el análisis y la valoración de los siguientes aspectos:
  - Aspectos familiares: datos de identificación, relaciones familiares, dinámica de estas relaciones, etc.
  - Aspectos de relación con el entorno: relaciones de vecindad, sociales, procesos de socialización, etc.
  - Aspectos relacionados con la educación: nivel de instrucción, escolarización, absentismo, formación, estudios realizados, etc.
  - Aspectos económicos: ingresos mensuales individuales y familiares, organización, distribución económica doméstica, procedencia de los ingresos (pensiones contributivas, no contributivas, de jubilación, de invalidez, apoyos familiares), gastos (créditos, préstamos bancarios), etc.
  - Aspectos laborales: situación laboral, tipo de relación contractual, periodos y prestaciones de paro, capacitación, oficios, profesión, ocupación, trabajos en economía sumergida, perspectivas de futuro, etc.
  - Aspectos relacionados con la salud: enfermedades, minusvalías y grados, cobertura sanitaria, tratamientos médicos, intervenciones quirúrgicas, adscripción a programas de salud, etc.

- Aspectos relacionados con la vivienda: descripción del hábitat circundante: barrio, zona, servicios (colegios, zonas verdes, centros sanitarios, comercio, transporte, etc.), tipo de viviendas, condiciones, características (superficie, ventilación, luminosidad y otros aspectos relacionados con las condiciones de habitabilidad), régimen de posesión o tenencia (propiedad, alquiler, precario, usufructo, etc.).
- Aspectos socioculturales: vinculación a la vida cultural, aficiones, intereses, ocio y tiempo libre, asistencia a celebraciones, aptitudes, pertenencia a grupos o asociaciones (culturales, deportivas, religiosas, etc.), relaciones o dependencia con los servicios sociales, etc.
- Averiguar la utilización de los recursos por cada uno de los sexos: hay que estudiar la distribución entre mujeres y hombres de los recursos importantes, como por ejemplo el tiempo, el espacio, la información, el dinero, el poder político y económico, la educación y la formación, el trabajo y la carrera profesional, las nuevas tecnologías, los servicios de asistencia sanitaria, la vivienda, los medios de transporte, el ocio, etc.
- Determinar el porcentaje de participación o representación de las mujeres y los hombres en el terreno en el que es necesario aplicar la transversalización de género: se tiene que desglosar por sexo el grupo o grupos afectados por la evaluación, especialmente la representación de las mujeres y los hombres en la toma de decisión, a todos los niveles. Es necesario, pues, disponer de estudios previos respecto a los porcentajes de participación desglosados por sexo y entidad, grupo u organismo afectado por la evaluación.
- Estudiar la configuración de los roles sociales y profesionales en cada uno de los sexos, con el fin de averiguar su grado de incidencia en la situación real de ambos sexos en la política que hay que desarrollar: es necesario determinar cuáles son los roles tradicionales establecidos o la división del trabajo según los sexos, las actitudes y comportamientos de las mujeres y hombres en relación con una situación determinada, etc.
- Analizar las normas en vigor para determinar si están influyendo o no en la situación real de hombres y mujeres: hay que tener presentes los derechos que la ordenación jurídica (internacional -tratados internacionales ratificados- y comunitario -tratados, reglamentos, directivas, recomendaciones, resoluciones, planos y programas de acción-) ofrece para hacer frente a la discriminación directa o indirecta.
- Construir el *modelo ideal* de igualdad real de oportunidades para poder hacer el seguimiento de las acciones emprendidas para conseguirlo y evaluar el nivel de éxito de la experiencia.

En definitiva, este estudio social nos tiene que permitir tener un conocimiento técnico científico de la realidad social que la norma pretende regular, dado que posibilita el conocimiento, la valoración, el análisis y la interpretación de las situaciones sociales en las que se ven inmersas las mujeres y los hombres y nos permite, en la fase final, la intervención posterior mediante la plasmación en las normas con el fin de superar las dificultades identificadas.

**Fase intermedia: Comprobación de la pertenencia en relación con el género**  
Dada una realidad social determinada, la pertenencia de género de un programa

o de una política tendría que dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿en qué medida los objetivos de la actuación son adecuados para lograr el objetivo de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres?

Un estudio detallado puede revelar que políticas que parecen no sexistas afectan de manera diferente a las mujeres y a los hombres, y refuerzan las desigualdades existentes. Por imperativo legal, la propuesta normativa tiene que responder a los siguientes criterios:

- Eficiencia. A la pregunta básica ¿se transforman los recursos en realizaciones y resultados?, la incorporación de la perspectiva de género incorpora la siguiente reflexión: ¿se miden estas realizaciones según las diferentes necesidades de mujeres y hombres?
- Eficacia. ¿En la cuantificación de estos objetivos se han previsto los que tienden a la eliminación de las desigualdades estructurales entre géneros?
- Utilidad. ¿Se han considerado las diferentes necesidades y demandas que presentan las mujeres en orden a rentabilizar la utilidad de los recursos previstos?
- Durabilidad. ¿Se han previsto medidas para que los cambios o beneficios del programa en la calidad de vida de las mujeres se mantengan a medio y largo plazo?

Todas estas consideraciones implican:

- Determinar si el proyecto normativo tiene objetivos claros, concretos y mensurables, dado que de otro modo será imposible determinar con precisión el impacto que producirá.
- Examinar si se indica expresamente la progresión temporal del impacto a corto, medio y largo plazo y, si es posible, cuantificar anualmente la previsión de resultados.
- Evaluar la incidencia social que puede llegar a tener la norma o política que se está configurando.
- Tener presente si en la norma se incluyen las autoridades y/o organismos responsables de ejecutarla.
- Constatar la inclusión, o no, de las previsiones presupuestarias necesarias para asegurar la eficacia de la norma o disposición.

### **Fase final: Propuestas de modificación**

En esta fase hay que plasmar en el proyecto de disposición los resultados obtenidos anteriormente con el fin de lograr una mejora y perfeccionamiento de la norma, adaptada, que dé respuesta a las preocupaciones y necesidades de las mujeres y los hombres. Se trata, en definitiva, de poder remediar los posibles efectos negativos antes de tomar las decisiones.

En primer lugar, hay que realizar una revisión y exposición de la normativa vigente sobre la materia, así como las recomendaciones y resoluciones internacionales,

europeas e internas, que si bien no tienen efectos vinculantes sí tienen un valor orientador y legitimador.

En esta tercera fase de propuestas que hay que incluir en el texto de la disposición, tiene un papel clave el Plan de Acción y Desarrollo de las Políticas de Mujeres en Cataluña (2005-2007), aprobado por el Acuerdo de Gobierno de 22 de marzo de 2005. Este Plan recoge las líneas básicas y los instrumentos de intervención de las administraciones públicas catalanas en relación con la promoción de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres y las políticas de mujeres en todos los ámbitos de la vida. Contiene 519 medidas y 961 actuaciones consensuadas con todos los departamentos de la Generalitat. Los informes de género permiten elevar el rango de las actuaciones y las medidas que contiene este Plan, que pueden ser de diferentes tipos:

- a.** Acciones positivas, entendidas como acciones o medidas temporales que favorecen el colectivo discriminado. La finalidad es garantizar el acceso a los recursos en igualdad de condiciones. Sirven para disminuir barreras, pero no garantizan necesariamente resultados. Ejemplos de acción positiva son hacer una acción formativa o de otro tipo específicamente para mujeres con el fin de compensar diferentes niveles de conocimiento o una calificación desigual; campañas de sensibilización del empresariado, etc.
- b.** Discriminaciones positivas: son una modalidad de acción positiva que actúa sobre el punto de llegada y garantiza los resultados perseguidos. La finalidad es igualar la situación y la posición de mujeres y hombres. Es una discriminación positiva, por ejemplo, seleccionar o promocionar a una mujer en el supuesto de igualdad con un hombre.

Dentro de la categoría genérica de medidas *de acción positiva*, pueden adoptar formas concretas muy diversas:

- Medidas de concienciación y medidas de promoción: son las medidas menos contundentes; son medidas de formación o de carácter publicitario que pretenden crear un estado de opinión o una sensibilización del problema, y que pueden orientarse, por ejemplo, a toda la plantilla de una determinada empresa o particularmente a quien, dentro de ésta, tiene poder de decisión en los procedimientos de contratación o promoción. Estas medidas son imprescindibles para lograr el éxito de otras medidas más contundentes y claramente diferenciadas a favor de las personas miembros del colectivo tradicionalmente discriminado.
- Medidas de facilitación, de impulso o de promoción: estas medidas tienen por objeto eliminar la discriminación y conseguir cotas de igualdad real más elevadas. A su vez, engloban varias categorías, orientadas en parte a corregir los defectos de los sistemas de selección basados tradicionalmente en el mérito, en los que es frecuente que se introduzcan prejuicios y prácticas aparentemente neutras, pero que disminuyen las posibilidades de determinados colectivos tradicionalmente marginados de lograr el bien al que aspiran.
- Medidas de incentivación y medidas de discriminación en sentido amplio: las primeras se dirigen generalmente a incrementar las oportunidades competitivas de las personas tradicionalmente marginadas por su pertenencia a colectivos desfavorecidos. Se incluiría, por ejemplo, garantizar a las personas miembros de estos colectivos (por ejemplo, las mujeres) información suficiente sobre ofertas de trabajo y

estimularlas para que soliciten los trabajos ofrecidos (sobre todo en el caso de las mujeres, cuando se trata de trabajos tradicionalmente considerados masculinos). Consiste, por ejemplo, en publicar frases en las que se anime a las mujeres a presentarse para el puesto de trabajo que se ofrece, incluir a mujeres en los equipos de selección de personal o de favorecer el acceso de las mujeres a los cursos de formación, sobre todo en los sectores en que están infrarrepresentadas, y a los seminarios de desarrollo directivo. También entran en la categoría de medidas de incentivación las que se orientan a aumentar los medios económicos de los miembros de los colectivos tradicionalmente marginados. Entre éstas, la concesión de subvenciones o becas, el pago de los gastos suplementarios ocasionados por la contratación de personal femenino o el establecimiento de incentivos para las empresas que demuestran que en las promociones internas que han llevado a cabo se ha incrementado el número de mujeres en oficios o niveles en los que estaban infrarrepresentadas. También pueden quedar incluidas en esta categoría todas las medidas orientadas a facilitar y hacer compatible el desarrollo de la vida profesional con las responsabilidades familiares, y establecer, a la vez, medidas de otra naturaleza dirigidas a lograr que estas responsabilidades familiares y domésticas dejen de considerarse una tarea exclusiva o principal de las mujeres.

- Medidas de desempate y medidas de discriminación inversa en sentido estricto: son las medidas que adjudican más o menos automáticamente el bien escaso a la persona del colectivo discriminado, siempre que su nivel de calificación sea idéntico al de las otras personas candidatas que aspiran a aquel bien. Otro grupo de medidas no exige necesariamente a los miembros discriminados la misma calificación que las otras, sino que da preferencia automática a la contratación o promoción del miembro del colectivo infrarrepresentado, pese a que la calificación sea inferior, es decir, quien se beneficia de la discriminación inversa no conseguiría acceder al bien escaso si no fuera por la puesta en marcha de la medida.
- Cuotas y objetivos numéricos: la cuota es una técnica que puede utilizarse para fijar la proporción de las personas beneficiarias de las medidas de discriminación inversa. Hay dos tipos de cuotas, las flexibles y las rígidas. Las flexibles son las medidas de discriminación inversa en sentido amplio que no conceden de forma automática la ventaja al miembro del colectivo marginado, sino que por la vía de una cláusula de apertura permite valorar de manera individualizada las circunstancias que concurren en la persona competidora hasta el punto de concederle esta ventaja si estas circunstancias así lo aconsejan. La cuota rígida, por el contrario, se utiliza para los supuestos en los que la ventaja se concede de forma automática al miembro del colectivo marginado por el hecho de serlo, sin valorar las circunstancias presentes en los otros aspirantes con el fin de lograr el bien escaso. Otra posibilidad es la fijación de un objetivo numérico indicativo de la proporción de mujeres que se desea lograr en un cierto nivel en un determinado periodo de tiempo, sin predeterminedar los medios necesarios para satisfacerlo.

En esta última fase de los informes de género hay que conjugar la técnica de la transversalización de género y la incorporación de acciones y medidas de acción positiva con la técnica normativa que exige que la elaboración de disposiciones de carácter general se lleve a cabo atendiendo al principio de seguridad jurídica, que obliga a que la norma persiga la claridad jurídica, de tal manera que los operadores jurídicos y la ciudadanía sepan a qué atenerse en relación con la materia sobre la cual se regula.



## 8. Ejemplos de evaluación del impacto de género

- En el estudio de un sector aparentemente neutro como el de los *transportes*, un examen más detallado pone de manifiesto diferencias sustanciales entre mujeres y hombres en relación con las modalidades de utilización y acceso a los medios de transportes públicos y privados. Las mujeres tienen acceso a un coche particular con menor frecuencia que los hombres y utilizan más los transportes públicos. Consecuentemente, las mujeres pueden beneficiarse considerablemente con mejoras relativas a la accesibilidad y al coste de los transportes públicos. Estas desigualdades tienen implicaciones en relación con *la participación* de las mujeres y los hombres, respectivamente, entre los diferentes grupos objeto del sector del transporte, y se ven influidas por el desequilibrio existente entre hombres y mujeres en los niveles de responsabilidades de este sector. Estas desigualdades reflejan diferencias entre los dos sexos en la distribución de los *recursos*, por ejemplo, un coche particular, y refuerzan las desigualdades existentes relativas a las dificultades de tiempos (en la medida en que un coche privado representa un ahorro de tiempo). El proceso de decisión en los colectivos familiares sobre la utilización de un recurso limitado, como el coche familiar, puede estar influido por *normas y valores sociales* con respecto a la importancia relativa que se concede a las necesidades del hombre y de la mujer, respectivamente.
- Del estudio del *tiempo de trabajo no remunerado* destinado a las tareas del hogar, resulta que las mujeres dedican más horas que los hombres a estas actividades no remuneradas. Varios estudios ponen de manifiesto que para hacer el trabajo o la producción doméstica, se destinan 53,8 horas semanales de trabajo por término medio. De estas 53,8 horas, 45,81 horas las hacen las mujeres y tan sólo 6,23 horas las hacen los hombres.

Fruto del estudio se puede deducir que los roles tradicionales atribuidos a los hombres y a las mujeres suponen una desigualdad real en el número de horas que dedican hombres y mujeres a estas actividades. Éstas son diferencias que afectan también a la participación de hombres y mujeres (nivel de actividad económica) y a la distribución de los *recursos* (tiempos, ingresos, carrera profesional).



## 9. Objetivos que hay que lograr con la evaluación del impacto de género

La evaluación del impacto de género es una herramienta que hace posible que las políticas sean llevadas a cabo con valoración de las diferencias de género.

Esta evaluación nos permite conocer el nivel de equidad de género presente en los proyectos de disposiciones normativas que tengan que ser aprobados en Cataluña, es decir, el grado de tendencia hacia la igualdad, entendida como igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres.

El objetivo fundamental es la promoción de la libertad, la igualdad de derechos y la no discriminación y el hecho diferencial entre los hombres y las mujeres, así como la participación de la mujer en la vida social, cultural, económica y política, de acuerdo con los objetivos y las medidas propuestos por el Plan de Acción y Desarrollo de las Políticas de Mujeres en Cataluña (2005-2007), mencionado antes: medidas de promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en la familia y en la vida privada, en materia de salud, dentro del ámbito de los servicios sociales y comunitarios, en la educación y la investigación, en la vida laboral y en el trabajo, en la sociedad de la comunicación, la representación y la participación paritaria de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, igualdad en el respeto de los derechos humanos y en la cooperación para el desarrollo, medidas de protección de la igualdad ante los desafíos de la sociedad de la tecnología y el desarrollo sostenible, etc.

Como mínimo, esta evaluación pretende asegurar que la disposición normativa no tenga un impacto negativo sobre las mujeres, y que la intervención beneficie tanto a las mujeres como a los hombres. La utilización del análisis de género permite obtener información y preparar políticas y programas más acertados y justos.



## 10. Elementos que requiere la transversalización de género

**1. Voluntad política y compromiso** para introducir cambios. La transversalización de género no se desarrolla únicamente y exclusivamente con voluntad técnica. Es necesaria una voluntad política clara para hacer del eje de igualdad de oportunidades una prioridad política. Es decir, que la competencia de género se incluya como un requerimiento cotidiano para las personas que toman decisiones.

**2. La inclusión y la participación** de las mujeres en las instituciones y en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, son numerosas las declaraciones y los compromisos políticos ejecutados a escala nacional, europea e internacional con el fin de promover la participación de las mujeres en todas las políticas y comisiones. Destacamos entre otros, la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996 y la Resolución del Parlamento Europeo, aprobada en sesión plenaria a finales del año 2000, donde se examinó la promoción de las mujeres a los procesos de toma de decisión, ante la mencionada recomendación. Con un claro espíritu ejemplificador, la Comisión Europea emitió la Decisión 2000/407/CE, de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y grupos de personas expertas creados por la Comisión. Mediante esta Decisión, la Comisión se compromete a conseguir una representación equilibrada de mujeres y hombres en los grupos de personas expertas con el objetivo de lograr un mínimo de un 40 % de representantes de cada sexo en todos los comités y grupos de personas expertas. La promoción de las mujeres en los órganos decisivos no tiene que ver sólo con la justicia o la democracia, sino que es también una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de las mujeres, para abordar sus preocupaciones y dar a conocer sus experiencias y saberes.

**3. Recursos.** El enfoque de género no se implanta si no se adjudican los recursos técnicos y presupuestarios necesarios y diferenciados de las partidas destinadas a medidas de igualdad integradas en las políticas generales. En este sentido, el Parlamento Europeo, por iniciativa de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, aprobó en julio de 2003 la Resolución *del Parlamento Europeo sobre el gender budgeting (integración de la perspectiva de género en el presupuesto -elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género (2002/2198(INI))*. Los presupuestos de género son una iniciativa que desde las Naciones Unidas se empezó a trabajar en el año 1996. El Parlamento subraya el hecho de que, al definir y aplicar las políticas presupuestarias, las autoridades públicas adopten decisiones políticas específicas que influyan en la sociedad y en la economía, y considera *que los presupuestos públicos no son simples herramientas financieras y económicas, sino el marco básico en el que se configura el modelo de desarrollo socioeconómico, se establecen criterios de redistribución de la renta y se da prioridad a los objetivos políticos.*



4. **Informaciones y datos.** Es absolutamente necesario disponer de datos desagregados por sexos, y plantearse estudios e investigaciones cualitativas y cuantitativas que proporcionen un conocimiento de la realidad.
5. **Formación técnica.** Es imprescindible conocer y utilizar los conceptos básicos del enfoque de género que permiten interpretar la realidad a partir de los datos desagregados por sexos obtenidos.
6. **Métodos, técnicas y herramientas** para integrar la dimensión de género. La necesidad de difundir experiencias y buenas prácticas que sirvan de modelo para avanzar en la implantación del enfoque de género.
7. **Sensibilización** de todos los operadores jurídicos, abogados y abogadas, jueces y juezas, en las normas internacionales de derechos humanos y derechos de las mujeres, e incentivarlos para que las utilicen cada vez más en el derecho interno.
8. **Difusión e información** sobre la existencia y las posibilidades de tratados y procedimientos internacionales para defender los derechos de las mujeres.



## 11. Bibliografía

- Mary Braithwaite. *Gender Mainstreaming in the European Structural Funds*. Comisión Europea, 2000.
- Mieke Verloo. *Gender Mainstreaming: Practice and prospects*. Consejo de Europa, 2000.
- *Guía para la evaluación del impacto en función del género*. Comisión Europea.
- Carmen de la Cruz. *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en los proyectos y programas de desarrollo*. Emakunde, 1998.
- *Guía de indicadores para la aplicación práctica del mainstreaming de género*. Fundación Mujeres, 1999.
- *Mainstreaming de género; marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*. Comisión Europea, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.
- *Informe de la Comisión Europea sobre el seguimiento de la Comunicación: integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias*. Comisión Europea, 2004.