

**EL FEMINISMO DE ESTADO EN ESPAÑA:  
EL INSTITUTO DE LA MUJER, 1983-1994**

Celia Valiente Fernández

Estudio/Working Paper 1994/  
Noviembre 1994

Celia Valiente es Profesora Asociada de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Desde 1988 a 1993 fue becaria del *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March, donde realizó su tesis doctoral sobre "Políticas públicas para la mujer trabajadora en Italia y España (1900-1991)", que fue leída en la Universidad Autónoma de Madrid. Celia Valiente es Doctora Miembro del Instituto Juan March.

## Introducción<sup>1</sup>

Instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres se han fundado y consolidado en la mayor parte de los países occidentales desde aproximadamente los años sesenta. En numerosas ocasiones, además, se han establecido organismos similares de considerable importancia en los ámbitos regional y/o local. En la literatura sobre ciencias sociales este conjunto de fenómenos se denomina "feminismo de Estado" (*state feminism*), "feminismo oficial" o "feminismo institucional", conociéndose con el nombre de "feministas de Estado" (*state feminists*) o "femócratas" (*femocrats*) a las personas que trabajan en tales "instituciones feministas" u "organismos de igualdad".

En este artículo planteo tres tipos de interrogantes en torno al feminismo oficial. El primero de ellos se refiere a los factores que contribuyeron a su establecimiento, más en concreto, si fueron estas instituciones principalmente la respuesta a demandas planteadas con éxito por algunos sectores del movimiento feminista. Si así hubiera ocurrido, cabría preguntar qué actores políticos se constituyeron en aliados de las organizaciones de mujeres en sus esfuerzos por conquistar un espacio en el Estado y qué constreñimientos impusieron posteriormente tales alianzas. Pudiera haber sucedido, por el contrario, que dicho movimiento asociativo no hubiera desempeñado un papel crucial en la fundación de los organismos de igualdad, correspondiendo tal iniciativa a otro actor, por ejemplo, un partido político. Surge entonces la cuestión de por qué éste decidió incluir en su programa de actuación la creación del feminismo oficial, y si buscó entonces la alianza con las organizaciones femeninas. Por otra parte, y especialmente para el ámbito geográfico de Europa del Sur, donde estas instituciones

---

<sup>1</sup> Desearía agradecer a Berta Alvarez-Miranda, Elisa Chuliá, Robert Fishman, José Ramón Montero y, sobre todo, Josu Mezo, sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este trabajo, algunas de las cuales fueron presentadas en 1994 en *European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops*, Madrid, 17-22 abril; el congreso *Crossing Borders. International Dialogues on Gender, Social Politics, and Citizenship*, Estocolmo, 27-29 mayo; y el Congreso Mundial de la *International Political Science Association*, Berlín, 21-25 agosto. Una versión algo diferente aparecerá en el libro editado por Dorothy McBride Stetson y Amy G. Mazur *Comparative State Feminism*. Mención especial merecen la dedicación y generosidad de muchas de las personas a quienes entrevisté para la redacción de este artículo, quienes con sus reflexiones, razonamientos y valoraciones intentaron hacerme comprender, y continúan haciéndolo con otros investigadores, las complejidades de la vida política y las dificultades de la acción colectiva.

- ¡Error! Marcador no definido. -

fueron creadas más tarde que en otros países, sería interesante considerar la importancia de las influencias internacionales, es decir, hasta qué punto el ejemplo de otros estados configuró las actuaciones del movimiento feminista y/o del partido político ya mencionado.

En segundo lugar, algunos organismos de igualdad han existido ya durante un número suficiente de años como para que podamos plantear el interrogante principal de este trabajo, el relacionado con el impacto de tales instituciones en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas. ¿Han sido aquéllas capaces de impulsar con éxito medidas de igualdad que de otro modo no hubieran existido? Si así fuera, convendría analizar cuáles han sido éstas, con qué obstáculos se han encontrado las femócratas en este ámbito, y a qué objetivos han tenido que renunciar y por qué.

En tercer lugar, cabe preguntarse por el tipo de relaciones formales e informales que se han establecido entre los distintos sectores del movimiento feminista y las femócratas (estrechas/distantes, de cooperación/de intenso antagonismo, etc.), teniendo en cuenta que algunos de los objetivos que ambas persiguen son similares, relativos a la mejora de las condiciones en que viven las mujeres, como quiera que se defina tal mejora. Además, habrían de estudiarse las consecuencias que unas u otras relaciones han tenido sobre las actuaciones de las empleadas en las instituciones y de las activistas de los grupos de mujeres.

El propósito de este trabajo es contribuir a la respuesta de las tres cuestiones planteadas en los párrafos anteriores con el examen detenido de la principal institución feminista de la Administración central en España, el Instituto de la Mujer (IM), creado en octubre de 1983, aproximadamente diez años más tarde que los organismos similares en otros países. Esta tardía aparición puede explicarse, en parte, por la existencia en España hasta 1975 de un régimen político autoritario de derechas, el cual fue profundamente anti-feminista. No obstante el relativo retraso de su fundación, el IM es en 1994 una institución comparable, en términos de presupuesto, personal e influencia política, a las existentes en otros Estados occidentales. Es importante resaltar que el IM no es la única institución feminista en España. Le precedió la Subdirección General de la Mujer, dependiente de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural del Ministerio de Cultura, y muchas otras han aparecido después de 1983, sobre todo en el ámbito autonómico y municipal. Ninguna de ellas es examinada en este trabajo, el cual estudia sólo el caso del IM, institución que forma parte de un fenómeno mucho

- ¡Error! Marcador no definido. -

más amplio: el conjunto de organismos de igualdad que constituyen el feminismo oficial. De entre ellos el IM ha sido escogido aquí como objeto de investigación por ser uno de los que poseen mayor presupuesto y plantilla y por haber venido funcionando durante un período más dilatado.

Si bien este artículo se circunscribe a un único país, la experiencia española es analizada en comparación con la de otros, elegidos por existir acerca de ellos literatura secundaria sobre el feminismo institucional, o trabajos sobre el tema más general de las políticas públicas para la mujer, los cuales prestan especial atención al papel desempeñado por los organismos de igualdad. Estos países (y las investigaciones que de ellos tratan) son Australia (Eisenstein 1991; Franzway, Court y Connell 1989; Ryan 1990; Sawer 1990; Watson 1990), Alemania (Ferree 1991-1992, 1995), Dinamarca (Borchorst 1995; Dahlerup 1993), Estados Unidos (Burns 1991; Duerst-Lahti 1989; Stewart 1980), Francia (Mazur 1991, 1994; Stetson 1987) y los Países Bajos (Outshoorn 1992, 1994). La mayor parte de las fuentes aquí utilizadas son documentos publicados e inéditos del IM y de partidos políticos, así como legislación y entrevistas en profundidad (listadas al final del texto) realizadas principalmente a femócratas y a miembros de asociaciones de mujeres.

La primera sección contiene una descripción de algunos factores que contribuyeron al establecimiento del IM y de las principales características de la institución. La segunda recoge una evaluación provisional de la influencia del IM en la formulación y ejecución de las políticas de igualdad. Por último, las relaciones entre los diversos sectores del movimiento feminista y las femócratas son analizadas en la sección tercera.

## **1. Establecimiento y características del Instituto de la Mujer**

### *1.1. Establecimiento del Instituto de la Mujer*

A continuación examino la distinta importancia que tuvieron los siguientes tres factores en el proceso de establecimiento del IM en 1982-1983: (i) la reivindicación de la fundación de

- ¡Error! Marcador no definido. -

instituciones de igualdad avanzada y conseguida por algunos sectores del movimiento feminista; (ii) la recepción de esa reivindicación por parte del gobierno, al obtener la mayoría absoluta de los votos en las elecciones generales de 1982 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), formación política con un creciente (en términos relativos) compromiso con la igualdad entre los hombres y las mujeres, resultado de la labor de militantes feministas dentro del partido durante los años setenta y primeros ochenta; y (iii) el ejemplo de otros Estados que ya contaban con organismos similares. Concluyo que el factor explicativo más importante es el segundo, esto es, el papel desempeñado por el PSOE en la creación del IM.

(i) En algunos países occidentales ciertos sectores del movimiento feminista demandaron en los años setenta la fundación de organismos de igualdad, estando algunas de sus activistas dispuestas a ocupar posiciones en dichas instituciones si llegaban a crearse. Ello ha sido considerado como uno de los factores que, no en solitario pero sí junto con otros, contribuyeron al establecimiento del feminismo oficial.<sup>2</sup> No obstante lo anterior, en prácticamente todos los casos estudiados el movimiento feminista estuvo profundamente dividido al respecto, generando dicha cuestión intensos y en ocasiones virulentos debates (Outshoorn y Mazur 1994).

También en España las posiciones de las militantes de entonces fueron variadas, reproduciéndose aquí muchos de los argumentos esgrimidos en las discusiones de otros países.<sup>3</sup> Aun a riesgo de simplificar en exceso, puede afirmarse que tres eran las principales posturas mantenidas en torno al feminismo de Estado.<sup>4</sup> Algunas activistas sostenían que la emancipación de la mujer, es decir, la mejora de sus condiciones de vida (en términos de mayor independencia

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, según argumenta Ryan (1990:71-74) para Australia.

<sup>3</sup> Los párrafos que tratan del movimiento feminista en España en este trabajo han sido redactados a partir de la información contenida en fuentes secundarias (Astelarra 1992; Durán y Gallego 1986; Folguera 1988; Kaplan 1992; Scanlon 1990; Threlfall 1985) y, sobre todo, de las entrevistas en profundidad realizadas a algunas de sus militantes, las cuales no son en absoluto representativas de todo el movimiento, pero sí de algunas corrientes que considero importantes en el área geográfica de Madrid, donde fueron realizadas todas las entrevistas y donde, junto con Barcelona, han fijado su sede numerosas organizaciones.

<sup>4</sup> La reconstrucción de los argumentos aducidos en esta discusión está basada, además de en las fuentes citadas en la nota anterior, en los debates que tuvieron lugar en Dinamarca y en el ámbito internacional, según han quedado recogidos en Dahlerup (1993:5-6).

- ¡Error! Marcador no definido. -

económica, participación política, etc.) y un grado más elevado de equidad entre los géneros<sup>5</sup> eran metas posibles (aunque muy lejanas) dada la organización de las sociedades y de los sistemas políticos de aquellos años. El Estado podía ser un instrumento utilizado para alcanzar tales objetivos, si un número significativo de mujeres (feministas) ocupaba puestos centrales en todo tipo de instituciones, y si además se creaban organismos de igualdad. El conjunto de estas y otras opiniones se denomina en la literatura secundaria feminismo liberal o de la igualdad de derechos (*equality feminism*). Otras militantes, por el contrario, afirmaban que la liberación de las mujeres no era posible sin una transformación radical de la sociedad y de la política. Valoraban negativamente el Estado por considerarlo un conjunto de instituciones que contribuía a perpetuar las desigualdades entre los géneros, por ejemplo, mediante distintas políticas sociales dirigidas a las familias, las cuales consideraban a éstas como unidades formadas por un varón trabajador a tiempo total (un "ganador del pan") y una esposa dedicada enteramente a las tareas del hogar y a los cuidados de sus familiares. Concluían que la mejor estrategia para las feministas consistía en permanecer alejadas del ámbito estatal. Éstas debían concentrar energías en las actividades valoradas como las realmente libertadoras, como el asociacionismo de mujeres (en organizaciones exclusivamente femeninas) siguiendo principios no jerárquicos o el análisis de las causas de la subordinación femenina. Dichas posturas, junto con otras, se conocen con el nombre de feminismo radical, aparecido en Occidente en los años sesenta y setenta. Por último, y alejándose de las discusiones teóricas, otras activistas mantenían en la práctica posturas intermedias entre las dos ya descritas. Así, sin negar en el terreno de los principios que los citados organismos pudieran poseer alguna efectividad, opinaban que ésta dependería de numerosos factores, entre ellos, la amplitud de las competencias que les fueran asignadas, los recursos con que fueran dotados, y el grado de compromiso feminista de quienes en ellos trabajaran. Por tanto, sin estar claramente a favor o en contra del feminismo oficial, esperarían a que el tiempo confirmase sus recelos o sus tibias esperanzas respecto de dichas instituciones, si éstas llegaban a establecerse.

---

<sup>5</sup> La literatura feminista habla de "géneros" en vez de "sexos" al denominar a los hombres y/o a las mujeres en su conjunto, por entender que la palabra "sexos" hace referencia principalmente a las diferencias físicas entre unos y otras, mientras que el vocablo "géneros" alude sobre todo a las diferencias de origen social, educativo, cultural y económico que entre ambos existen, y que, según dicha literatura, son las fundamentales (y no las de origen biológico).

- ¡Error! Marcador no definido. -

En el caso español debe añadirse que la ambivalencia ante las instituciones de igualdad que compartían numerosas militantes a finales de los años setenta y principios de los ochenta se explica no sólo por su adscripción a unos u otros principios teóricos feministas descritos en el párrafo anterior, sino también, en parte, por el hecho de que muchos grupos de mujeres se fundaron en la década de los setenta y, junto con otras organizaciones (políticas, sindicales, etc.), formaron la oposición al régimen autoritario. Estas actividades dejaron en muchas activistas un legado de actitudes de sospecha y de desconfianza hacia el poder político, acostumbradas como estaban a luchar contra él más que a servirse del mismo para alcanzar sus propios objetivos.

En suma, en España a principios de los años ochenta, y al igual que en otros países occidentales en años anteriores, ciertas asociaciones de mujeres apoyaban la creación de organismos de igualdad e incluso algunas la consideraban como una de sus reivindicaciones. El estadio aún incipiente de las investigaciones sobre el movimiento feminista español no permite precisar cuántas eran estas activistas, pero la literatura secundaria y las entrevistas realizadas para la redacción de este trabajo documentan su existencia. Como se explica más adelante, estos sectores del movimiento no desempeñaron un papel importante en la fundación del IM.

(ii) El IM fue fundado cuando un partido socialdemócrata, el PSOE, alcanzó el poder, siendo un factor crucial para el establecimiento de dicha institución feminista el creciente (aunque frágil) compromiso con la igualdad entre los géneros mantenido por el PSOE en años anteriores.<sup>6</sup> Puede resultar llamativa tal afirmación si se tiene en cuenta que la mayoría de los militantes del mismo, al igual que los del resto de los partidos socialdemócratas occidentales, estaban y están más preocupados por las desigualdades existentes entre las clases sociales que entre las mujeres y los hombres. De hecho, algunos militantes calificaban despectivamente a las feministas de entre sus filas con el calificativo de "burguesas".<sup>7</sup> La importancia (relativa) que la

---

<sup>6</sup> Compromiso que aparece en los siguientes documentos del partido (programas de las elecciones generales y resoluciones de los congresos nacionales): PSOE (1976:18-19; 1977:4-5, 21; 1979a:2-4, 29; 1979b:sección "mujer"; 1979c:15; 1982:29).

Las fuentes utilizadas para analizar el papel del PSOE en la fundación del IM son los documentos a que se hace referencia en esta nota a pie de página y la siguiente, además de las entrevistas personales a Elena Arnedo, Delia Blanco, Carlota Bustelo y Milagros Rodríguez.

<sup>7</sup> Críticas a las actitudes de indiferencia o de oposición a las reivindicaciones feministas que mantenían militantes y líderes del PSOE (incluso con posterioridad a la creación del IM) han quedado reflejadas, entre otros lugares, en

- ¡Error! Marcador no definido. -

equidad entre los géneros fue adquiriendo como objetivo político dentro del PSOE fue el resultado, principalmente, de la labor de un sector minoritario de mujeres militantes identificadas con el feminismo (en algunos casos "dobles militantes", esto es, del partido y de una o varias organizaciones feministas) quienes consiguieron, tras años de intensos y constantes esfuerzos, acrecentar la importancia de los asuntos relacionados con la igualdad entre los géneros dentro del ideario y los programas del PSOE.

Para que sus puntos de vista fueran considerados con seriedad, a las feministas socialistas les fue imprescindible adquirir status organizativo dentro del partido. Así, en 1976 formaron el colectivo "Mujer y Socialismo". En un principio era poco más que un círculo de estudio y de debate dependiente de la Secretaría de Formación. En 1981 uno de sus miembros, Carmen Mestre, fue elegida vocal de la Comisión Ejecutiva Federal del partido, y otras la siguieron en años posteriores. Finalmente, en diciembre de 1984, ya con posterioridad a la creación del IM, consiguieron que "Mujer y Socialismo" se convirtiera en una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva Federal (Threlfall 1985:48-49). Valiéndose de estos recursos organizativos, realizaron una labor constante de concienciación dentro del PSOE acerca de la importancia de la igualdad entre los géneros. El proceso fue seguramente muy similar al descrito en 1985 por Yvette Roudy (ministra de los Derechos de la Mujer en Francia) respecto del Partido Socialista Francés, del cual era militante: "con paciencia y trabajo diario fuimos introduciendo en los documentos, esto es, las leyes del partido, 'la biblia', los temas feministas: los socialistas reconocieron que el feminismo era un asunto de importancia política."<sup>8</sup>

(iii) Una de las demandas de las feministas socialistas consistía en la creación de instituciones de igualdad si su partido llegaba al gobierno. En la formulación de este objetivo habían sido influidas por las experiencias internacionales, en especial por el Ministerio de los Derechos de la Mujer, creado en Francia en 1981 con posterioridad a la victoria del Partido Socialista y considerado por algunas mujeres del PSOE como una institución modelo. Otros ejemplos fueron tenidos en cuenta, aunque en menor medida por ser peor conocidos en España,

---

Bustelo (1979:13-15; 1980:8-11); y (PSOE 1988a:114; 1988b:3, 5-6).

<sup>8</sup> Yvette Roudy *À cause d'elles* (París: Albin Michel, 1985 p.119), citada en Stetson (1987:209).

- ¡Error! Marcador no definido. -

tales como los organismos de igualdad de los países escandinavos, Gran Bretaña, Italia o Bélgica. Las feministas socialistas españolas tenían además presente la recomendación elaborada en la Primera Conferencia del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer (México, 1975) acerca de la conveniencia del establecimiento de organismos con el propósito de hacer avanzar la equidad entre los géneros. Ha de aclararse, no obstante, que la importancia de los factores internacionales en la formación de las primeras instituciones feministas en un país no fue privativa de España, sino que ha sido también documentada para, entre otros, los casos de Dinamarca (Borchorst 1995) y de los Países Bajos (Outshoorn 1994:3-4).

No es de extrañar entonces que el programa electoral del PSOE de 1982 incluyera la declaración según la cual "en el ámbito de la Administración se creará una comisión para la igualdad que garantice la no discriminación entre los dos sexos" (PSOE 1982:29). Después de la victoria electoral, un grupo de mujeres vinculadas en su mayor parte a "Mujer y Socialismo" comenzaron a presionar a distintas figuras del partido, y en especial a quienes ocupaban cargos en el Ministerio de Cultura, dirigido por Javier Solana, a fin de que la citada promesa electoral se hiciera realidad cuanto antes.<sup>9</sup> Puede concluirse que tales labores de persuasión dieron sus frutos, si se tiene en cuenta que en abril de 1983 el ministro de Cultura nombró asesora ejecutiva, con la misión expresa de organizar, en breve plazo, la futura institución feminista, y de dirigirla tras su fundación a Carlota Bustelo. Ésta contaba con un largo pasado de activa "doble militancia", ya que desde los años sesenta había pertenecido a diversas asociaciones de mujeres y en 1974 había ingresado en el PSOE y en la Unión General de Trabajadores (UGT). En 1977 fue elegida diputada, no presentándose en 1979 a la reelección en protesta porque el número de mujeres candidatas en las listas del PSOE era menor que en 1977.

El 4 de mayo de 1983 se publicaba en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el proyecto de ley por el que se crearía el futuro IM, delegando la Mesa del Congreso de los Diputados la competencia legislativa plena en la Comisión de Educación y Cultura. El íter

---

<sup>9</sup> Las feministas socialistas decidieron ejercer presión selectivamente en el entorno de Javier Solana debido a que desde finales de los años setenta existía en el Ministerio de Cultura una Subdirección General de la Mujer, dependiente de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural. Aunque tal Subdirección no era considerada por ellas como demasiado importante, estas mujeres del PSOE estimaron después de numerosas deliberaciones, que sería más fácil conseguir el establecimiento del futuro organismo de igualdad en un ministerio donde ya existía un departamento relacionado con los temas de la mujer.

- ¡Error! Marcador no definido. -

legislativo fue relativamente breve (el IM fue creado por una Ley de 24 octubre 1983), apenas se presentaron enmiendas que contradijeran de modo sustancial el texto del Gobierno, y los debates y las discusiones en torno al mismo fueron escasos. Pese a ello, son interesantes porque demuestran que la existencia de ejemplos internacionales sirvió a las feministas socialistas no sólo como fuente de inspiración a la hora de diseñar el futuro organismo de igualdad, según se ha señalado anteriormente, sino también como poderoso argumento para ser esgrimido ante políticos (en otros contextos también ante altos funcionarios) provenientes de todos los partidos, incluido el PSOE, reticentes a la creación de organismos de igualdad, pero deseosos de que España se integrara en el grupo de los países democráticos y desarrollados económicamente. Las feministas socialistas argumentaron entonces que en la mayoría de ellos el feminismo de Estado existía desde años anteriores, y presentaron tal fenómeno como una de las consecuencias inevitables de un alto grado de modernidad.<sup>10</sup>

En síntesis, el IM fue creado tras la victoria electoral del PSOE de 1982 principalmente como resultado de las demandas de un sector de militantes feministas que conocían la existencia del feminismo de Estado en otros países occidentales (demandas avanzadas con éxito dentro del partido). En todo el proceso de gestación del IM el movimiento feminista permaneció al margen, como espectador de un drama ajeno, porque éste tuvo lugar exclusivamente en el ámbito de la citada formación política. Las asociaciones de mujeres apenas fueron consultadas, ni acerca de la conveniencia de fundar en España un organismo de igualdad, ni respecto a cómo debía organizarse la futura institución. Las mujeres del PSOE no consideraron necesario trabajar al unísono con el movimiento asociativo en el esfuerzo por establecer el IM al entender que ésta era una tarea que debía realizarse exclusivamente dentro del partido que había conseguido la mayoría de los votos en la consulta electoral de 1982.

## *1.2. Organización del Instituto de la Mujer*

---

<sup>10</sup> A este respecto es significativo, por ejemplo, que la senadora Amalia Miranzo, del Grupo Socialista del Senado, al exponer en la Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura las razones por las que el PSOE deseaba fundar el IM, explicara, en primer lugar, el deseo de imitar las experiencias de otros países, dedicando más de la mitad de su intervención a describirlas (*Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura* 27 septiembre 1983:2-3).

- ¡Error! Marcador no definido. -

El IM fue desde su fundación un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Cultura. En julio de 1988 se creó el de Asuntos Sociales, pasando el IM a depender de él. En el presente epígrafe describo la organización de la institución con el propósito de proveer al lector de la información necesaria para la comprensión de las restantes secciones. Tres dimensiones del IM son aquí analizadas: su presupuesto y plantilla, que han aumentado desde su fundación, alcanzando, y en algún caso superando, a los de organismos similares en otros países occidentales; las relaciones entre el IM y otras unidades del Estado, aspecto importante por cuanto las instituciones feministas en todos los casos estudiados no suelen formular y poner en práctica ellas mismas la mayoría de las políticas de igualdad que existen, sino que intentan convencer a otras instituciones para que las elaboren y ejecuten; y la distancia existente entre el IM y el Gobierno, de la que en parte depende la centralidad o marginalidad de las políticas de igualdad en comparación con actuaciones públicas en otros ámbitos.

El presupuesto del IM (en pesetas constantes de 1992) se ha incrementado en un 194% entre 1984 y 1992 (último año del que dispongo de información), alcanzando entonces la cantidad de 2.297.400.000 pesetas.<sup>11</sup> Su plantilla (compuesta por mujeres y hombres) también ha venido creciendo desde su fundación, contando a principios de los años noventa con unas ciento setenta personas aproximadamente.<sup>12</sup> La mayoría de ellas son funcionarios, que han opositado generalmente para trabajar en diversos cuerpos de la Administración y que terminan siendo transferidos al organismo de igualdad, del mismo modo que ocurre en otras unidades del Estado. Ello contrasta, sin embargo, con las prácticas existentes en otros países, por ejemplo Australia (Franzway, Court y Connell 1989:138; Sawyer 1990:22-24) o los Países Bajos (Outshoorn 1994:5-6), en los que el reclutamiento de un número importante de femócratas, y en

---

<sup>11</sup> El presupuesto del IM para otros años ha sido el siguiente (en millones de pesetas constantes de 1992): 1.180,08 en 1984; 1.122,77 en 1985; 1.056,37 en 1986; 1.572,79 en 1987; 1.668,02 en 1988; 1.688,37 en 1989; 2.258,43 en 1990; 2.324,38 en 1991 (IM 1992:36-40).

<sup>12</sup> El número de funcionarios, personal laboral y personas con contratos en prácticas era de 182 el 31 de diciembre de 1990 y de 166 el 31 de diciembre de 1991. El catálogo de puestos para 1991 y 1992 arrojaba un número superior de los mismos, ya que algunos de ellos no habían sido cubiertos (IM 1992:18-20).

No me ha sido facilitado en el IM el número de personas que trabajaban en dicho organismo en sus inicios. De las entrevistas personales se puede deducir que en los primeros meses en torno a veinte o treinta personas estaban empleadas en el IM. Por otra parte, la Resolución 9 octubre 1985 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, que fijaba los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del IM, contenía para ese año un catálogo de 76 puestos, algunos de los cuales podían no estar cubiertos.

- ¡Error! Marcador no definido. -

general de muchas otras personas que trabajan para el Estado, es principalmente externo (no limitado a quienes pertenecen a los cuerpos funcionariales), y se realiza en virtud de varios criterios, entre ellos, y para el caso de los organismos de igualdad, las actividades previas de los candidatos como miembros del movimiento feminista. En mis entrevistas a personas que ocupan o han ocupado puestos de cierta responsabilidad en el IM he preguntado si en los concursos de méritos convocados en sus respectivos departamentos para cubrir plazas se valora el activismo de los concursantes en el movimiento feminista. Pese a que no he encontrado unanimidad en las respuestas, la mayoría de ellas me permite concluir que, en general y con algunas excepciones, este factor no constituye un "mérito" importante en el sistema de contratación del IM.

Por lo que respecta a las relaciones entre el IM y otros órganos del Estado, las fundadoras del IM lo diseñaron de modo que hubiera oportunidades para establecer y fortalecer las relaciones con otras instituciones. Por una parte, la ley de creación del IM establecía como órganos rectores del mismo a la directora y al Consejo Rector (CR). Constituido en 1985 (Orden 7 mayo 1985 del Ministerio de Cultura), el CR estaba compuesto por representantes de doce ministerios, con un rango no inferior al de subdirector general, los cuales eran designados por sus propios ministros.<sup>13</sup> El presidente del CR era el ministro de Cultura (desde julio de 1988, el de Asuntos Sociales), el vicepresidente era la directora del IM, y actuaba como secretario, con voz pero sin voto, el secretario general del IM. El CR había de reunirse con una periodicidad mínima de una vez cada seis meses, y una Comisión Permanente del mismo, compuesta por menos miembros, una vez por trimestre. Las reuniones del CR fueron el instrumento más importante con que contaron las primeras femócratas para implicar a los representantes de los Ministerios en la formulación y ejecución de medidas de igualdad en el ámbito de sus competencias, o al menos en las reflexiones y discusiones preparatorias de las mismas.<sup>14</sup> Desde

---

<sup>13</sup> Dichos Ministerios eran los de: Asuntos Exteriores, Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Presidencia, Cultura, Administración Territorial, Sanidad y Consumo e Industria y Energía.

<sup>14</sup> Por supuesto, el CR desempeñaba otros cometidos: "aprobar el plan de actuación del organismo [de igualdad], (...) la Memoria anual sobre gestión y funcionamiento del organismos [y] (...) los anteproyectos de presupuestos del Organismo tanto para actividades como para inversiones". En la práctica, sin embargo, creo que la función principal de este órgano fue la de "ejecutar la política de coordinación de los distintos Departamentos ministeriales en relación con la mujer" (art.3 Orden 7 mayo 1985 del Ministerio de Cultura).

- ¡Error! Marcador no definido. -

finales de los años ochenta, además, el IM ha venido firmando convenios de colaboración con diversos ministerios en materias relacionadas con la equidad entre los géneros. El CR se ha reunido desde entonces sólo esporádicamente.

Por otra parte, desde el IM se ha prestado atención al establecimiento y posterior consolidación de las relaciones con las Comunidades Autónomas (CCAA) y los Ayuntamientos. En términos generales, el IM ha colaborado con algunas CCAA en la fundación en su ámbito de organismos de igualdad y en la organización y posterior administración de algunos programas determinados (por ejemplo, refugios para mujeres maltratadas).<sup>15</sup> Estas relaciones también se han establecido, aunque con menor intensidad, entre el IM y algunos Ayuntamientos.<sup>16</sup> También en otros países uno de los organismos de igualdad del Estado central contribuyó, junto con políticos, burócratas y feministas en el ámbito regional (y/o local), a la fundación de instituciones feministas. Tal fue el caso en Estados Unidos del *Women's Bureau* dependiente del *Department of Labor* y las *State Commissions on the Status of Women* establecidas en el ámbito de los Estados de la Unión en los años sesenta (Duerst-Lahti 1989:259-262). En otros lugares, por ejemplo en la antigua República Federal de Alemania, los

---

<sup>15</sup> Años después de la fundación del IM en 1983 fueron instituyéndose organismos de igualdad (de distinta importancia) en las CCAA. A continuación se señalan algunos (junto con la fecha de la disposición legislativa que corresponde a su creación), escogidos por haber sido los que han proporcionado tal información a petición de la autora de este artículo:

- Aragón: Instituto Aragonés de la Mujer, Presidencia de la Diputación General (19 febrero 1993).
- Asturias: Secretaría de la Mujer, Consejería de Juventud (7 enero 1988).
- Baleares: Comisión Interdepartamental de la Mujer (26 julio 1990).
- Cataluña: Institut Català de la Dona, Departament de la Presidència (10 julio 1989).
- Extremadura: Asesoría Ejecutiva de la Mujer, Consejería de Emigración y Acción Social (7 junio 1988).
- Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería de la Presidencia (29 diciembre 1988).
- Castilla y León: Secretaría Regional de la Mujer, Dirección General de Servicios Sociales, Consejería de Sanidad y Bienestar Social (9 junio 1994).
- Galicia: Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller, Consellería de Traballo e Servizos Sociais (14 enero 1991).
- Madrid: Dirección General de la Mujer, Consejería de Presidencia (24 enero 1989).
- Murcia: Dirección General de la Mujer, Consejería de Asuntos Sociales (Decreto 10 octubre 1991).
- Navarra: Subdirección de la Mujer, Instituto Navarro de Bienestar Social, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda (30 septiembre 1991).
- País Vasco: Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea, Presidencia del Gobierno Vasco (5 febrero 1988).

<sup>16</sup> Este artículo contiene únicamente una descripción preliminar de las relaciones entre el IM y las CCAA y los Ayuntamientos. En un futuro deberá ser completado necesariamente con investigaciones que analicen tal relación desde el punto de vista de las CCAA y los Ayuntamientos, y no únicamente desde el IM, como aquí sucede.

- ¡Error! Marcador no definido. -

organismos de igualdad se crearon en primer lugar en los ámbitos local y regional y, sólo posteriormente, en el estatal (Ferree 1991-1992).

Por lo que se refiere a la distancia entre el Ejecutivo y el IM, ha de recordarse que este último es un organismo autónomo, lo que supone cierta ventaja ya que su directora (que tiene rango de directora general) depende directamente del ministro correspondiente, lo que contrasta con otras unidades del Estado en las que el director general depende del subsecretario, el cual a su vez puede depender directamente del ministro o del secretario de Estado. En términos formales, por tanto, la distancia entre la directora del IM y el Ejecutivo es corta, al depender la primera directamente de un ministro. En términos reales, sin embargo, puede argumentarse que tal distancia es variable, y que, según se explica a continuación, está en función de tres factores: la centralidad del ministerio del que dependa el IM, el grado de compromiso feminista del ministro en cuestión (y del subsecretario), y tamaño y las áreas de actuación del Ministerio.

En algunos países occidentales las fundadoras de los organismos de igualdad pretendieron que la institución más importante de este tipo poseyese rango ministerial, por entender que ello significaría mayor presupuesto, más elevado número de personal, y máxima influencia política, ya que la titular de esa cartera era miembro del Gabinete (tal fue el caso de Francia, desde 1981 hasta 1986). En otros Estados, sin embargo, las primeras femócratas consideraron que tal diseño institucional contribuiría a marginar los problemas de la mujer de la agenda política,<sup>17</sup> ya que los políticos y los burócratas de otros ministerios no se involucrarían en la realización de políticas de equidad, por entender que de ello ya se encargaba el citado Ministerio. Optaron entonces por que el organismo de igualdad careciera de rango ministerial, pero dependiera de un ministerio central (percibido como importante por los políticos, los funcionarios y la población en general). Los ministerios así considerados son, generalmente, los equivalentes al de Presidencia, por su proximidad al principal líder político, y al de Economía y Hacienda, por el elevado número de personal allí empleado, el volumen de recursos asignado, su intervención en la confección del presupuesto y su presencia en los medios de comunicación. Dichas fundadoras sostenían que ya que sus instituciones no iban a formular ni poner en práctica la mayor parte de las políticas de igualdad, por carecer de las competencias y el

---

<sup>17</sup>Esta agenda es, según Kingdom (1984:3) "la lista de asuntos o problemas a los cuales los políticos (...) dedican su atención en un momento dado".

- ¡Error! Marcador no definido. -

presupuesto necesarios, debían, al menos, estar situadas "en el centro del poder", o lo más próximas posible al mismo, a fin de utilizar esta posición privilegiada para irradiar compromisos con la equidad entre los géneros a los distintos departamentos ministeriales.<sup>18</sup>

En España existía tanto entre las pertenecientes a "Mujer y Socialismo" del PSOE como entre las primeras feministas de Estado una división de opiniones acerca de cuál de los dos modelos era el preferible.<sup>19</sup> Sin embargo, ambas hubieron de contentarse con una tercera alternativa: un organismo de igualdad (sin rango ministerial) dependiente de un ministerio percibido como de importancia secundaria (generalmente los relacionados con asuntos sociales y culturales), diseño institucional que no ha sido el deseado por las femócratas en prácticamente ningún caso conocido.

La distancia del IM respecto del Ejecutivo en su conjunto está en función, además, de la intensidad del compromiso feminista del ministro del que depende el organismo. Es éste un factor crucial en el proceso de formación de las políticas públicas, porque un ministro feminista significa la existencia en el Gobierno de una voz que, por lo general y por propia iniciativa, plantea las reivindicaciones formuladas por el IM y por el movimiento. Por idénticos motivos, en el contexto español también importa el grado de identificación con el ideario feminista de los altos cargos que acuden a las reuniones de subsecretarios que preparan los encuentros del Gabinete (en los ministerios de Cultura y Asuntos Sociales este alto cargo es el subsecretario). En ausencia de tal grado de compromiso del ministro y subsecretario, las propuestas y demandas formuladas desde el IM no llegan con facilidad al Consejo de Ministros, ya que la directora del IM no es miembro del mismo ni participa en la citada reunión de subsecretarios. Puede afirmarse que, en este sentido, el IM ha venido consiguiendo con el tiempo ganar proximidad respecto del Ejecutivo. Hasta julio de 1988 el IM dependió del ministro de Cultura, Javier Solana, sensible hacia la problemática de igualdad entre los géneros y respetuoso con la

---

<sup>18</sup> Este diseño institucional era el preferido, entre otros casos, por muchas de las femócratas y feministas en Australia en los años setenta, cuando se crearon, de acuerdo con él, los primeros organismos de igualdad (Sawer 1990:27-32).

<sup>19</sup> Esta discusión ha quedado reflejada en algunas publicaciones, por ejemplo, en el artículo de María Jesús Miranda (1984), Subdirectora General de Estudios, Documentación y Relaciones Internacionales del IM. Su autora defendía la importancia de que el organismo de igualdad del Estado central dependiera del Ministerio de la Presidencia, aunque valoraba que esta dependencia no era el único factor que contribuiría a realzar la importancia de tal organismo, sino que existían otros, principalmente el presupuesto y la plantilla con que fuera dotado.

- ¡Error! Marcador no definido. -

autonomía del IM, pero en absoluto equiparable a una persona que hubiera dedicado la mayor parte de su carrera política a la causa feminista. Desde entonces el IM estuvo adscrito al ministerio de Asuntos Sociales, encabezado hasta julio de 1993 por Matilde Fernández, y después por Cristina Alberdi, las cuales contaban con una amplia trayectoria de actividades públicas en defensa de los derechos de las mujeres. Además, desde octubre de 1988 hasta septiembre de 1990 Carlota Bustelo, primera directora del IM, desempeñó el cargo de subsecretaria de Asuntos Sociales.<sup>20</sup>

Por último, la distancia entre el IM y el Ejecutivo se ve influida por el tamaño del Ministerio del que el organismo depende y por las materias de su competencia. En principio, cuanto mayor sea un ministerio, menos tiempo y facilidad tiene el ministro para atender todos sus departamentos y despachar con los responsables de todos ellos. En este sentido, el IM ganó proximidad respecto al Ejecutivo cuando en julio de 1988 pasó a depender del recién creado de Asuntos Sociales, ya que era de menor tamaño que el de Cultura. La naturaleza de las competencias del ministerio son también relevantes. En términos muy generales puede argumentarse que la problemática de la mujer posee múltiples facetas (económica, política, social, cultural, etc.) por lo que las actuaciones de todos los ministerios pueden contribuir a paliarla. En la práctica, sin embargo, desde que el IM depende del de Asuntos Sociales, las femócratas trabajan junto con otros políticos y altos funcionarios encargados de asuntos similares en cuanto que tratan, entre otros cometidos, de mejorar, con políticas públicas, las condiciones de vida de colectivos definidos como desfavorecidos, por ejemplo, ancianos, niños o minorías étnica -o mujeres-, lo que no sucedía en el período 1983-1988, cuando el IM se hallaba ubicado en el Ministerio de Cultura.

## **2. El impacto del Instituto de la Mujer en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas**

Los estudios existentes muestran, en general, dos tipos de valoraciones al analizar el

---

<sup>20</sup> Siendo en aquellos momentos la única mujer entre 28 subsecretarios (El País 3 octubre 1990:28).

impacto del feminismo oficial sobre la formulación y ejecución de políticas públicas de igualdad en los países occidentales. Para algunas académicas (y algunas feministas), las femócratas han tendido a realizar gestos y declaraciones simbólicas acerca de los esfuerzos de los poderes públicos por mejorar la suerte de las mujeres, los cuales no se han plasmado en políticas reales debido, entre otros motivos, a que las feministas de Estado cuentan con muy poco poder y escasos recursos.<sup>21</sup> La mayor parte de los estudios, sin embargo, han llegado a conclusiones más optimistas, afirmando que dichas instituciones han proporcionado a la causa feminista un conjunto de medios materiales y humanos con los que nunca antes había contado (Threlfall 1985:53), y que han desempeñado un papel fundamental a la hora de traducir las aspiraciones del movimiento en objetivos concretos de políticas reales.<sup>22</sup> En 1991 Eisenstein (1991:22-25) proponía que el mejor modo de progresar en esta discusión consistía en la realización de estudios descriptivos de caso, más que en profundizar en reflexiones generales acerca de las bondades o los inconvenientes intrínsecos del feminismo oficial. Esta sección pretende iniciar para el contexto español el estudio propuesto por Eisenstein, centrándose en el análisis de las medidas que el IM formula y ejecuta por sí mismo, y del impacto de la acción del IM en la realización de políticas por parte de otras instituciones. Especial énfasis se presta a los límites y los constreñimientos a los que recurrentemente se enfrentan las femócratas.

Dos son las razones que dificultan tal análisis: éste es el primer trabajo que examina con cierto detenimiento el organismo de igualdad, no existiendo literatura secundaria que pueda ser contrastada; además, el IM funciona únicamente desde 1983, por lo que los efectos de algunas de sus actuaciones serán visibles únicamente en los próximos años. Las páginas siguientes contienen, pues, los resultados de una primera evaluación del impacto del IM, que tendrán que ser confirmados, rechazados, modificados y/o completados con investigaciones futuras. Dichas conclusiones son provisionales también en otro sentido: al evaluar las actuaciones del IM no se han tenido en cuenta los costes de las mismas. Por ello, un estudio posterior habrá de dilucidar si las medidas concretas tomadas por el IM podrían haber ocasionado costes significativamente

---

<sup>21</sup> Estas opiniones (de las que disiente) se recogen, críticamente, por ejemplo, en Eisenstein (1991:22, 76-77).

<sup>22</sup> La mayor parte de la literatura secundaria utilizada para la redacción de este trabajo recoge esta valoración positiva (con mayores o menores matizaciones) del impacto del feminismo oficial en el establecimiento de políticas públicas. Véanse, entre otros, Outshoorn (1994:9-11), Ryan (1990) y Stetson (1987:xi-xiii).

- ¡Error! Marcador no definido. -

menores, o si los objetivos generales del IM podrían haberse alcanzado mediante políticas más baratas.

A continuación describo las medidas que el IM formula y ejecuta por sí mismo, cuya relevancia es considerablemente menor que la de las políticas de igualdad establecidas por otras instituciones a instancias del IM, en términos de personal y recursos implicados, y de número de mujeres afectadas por las mismas. Argumento que, al igual que los organismos de igualdad de muchos otros países, por ejemplo, Australia (Sawer 1990:xvi), el IM ha conseguido ser un "constructor de agenda política" (*agenda-setter*), esto es, ha logrado introducir, con variable intensidad, algunos objetivos de igualdad entre los géneros en las líneas de actuación de otras unidades del Estado. Este rol de iniciador de dichas políticas contrasta, sin embargo, con un prácticamente nulo papel como ejecutor de las mismas, o como controlador en el proceso de su puesta en práctica.

### *2.1. Las actuaciones públicas formuladas y puestas en práctica por el Instituto de la Mujer*

El IM posee competencias y presupuesto para realizar, de modo independiente, tres tareas principales: de investigación, de información y de tramitación de denuncias de discriminación por razón de sexo.

Según la ley de fundación y su reglamento (Real Decreto de 1 agosto 1984), un cometido del IM consiste en "estudiar la situación de la mujer española en los siguientes campos: legal, educativo, cultural, sanitario y sociocultural; recopilar información y documentación relativa a la mujer (...) [y] elaborar informes". Este era un objetivo importante si se piensa que en 1983 existían en España, en comparación con otros países, pocas investigaciones en las áreas mencionadas. Se encarga de tales funciones uno de los tres (cuatro desde 1989) departamentos del IM, la subdirección general de Estudios y Documentación, que ha publicado libros, folletos divulgativos y una revista (*Mujeres*),<sup>23</sup> concedido becas para

---

<sup>23</sup> De acuerdo con las memorias anuales del IM (1986:31; 1988:53-55; 1989:17-21; 1990a:41-49; 1991:72; 1992:98), este organismo ha publicado el siguiente número de unidades (libros, revistas, carteles y folletos): 21 en 1983-1986; 40 en 1987; 42 en 1988; 47 en 1989; 58 en 1990 y 46 en 1991.

- ¡Error! Marcador no definido. -

investigación y premios a trabajos destacados, encargado investigaciones y establecido un centro de documentación en Madrid. Todas estas actividades han proporcionado al IM notable visibilidad y publicidad.

Una segunda función del organismo de igualdad consiste en "informar con carácter general, y en especial a las mujeres, sobre los derechos que la Constitución y el ordenamiento vigente reconocen a éstas, así como los medios para ejercerlos" (art.8 del Reglamento).<sup>24</sup> A este respecto, el IM ha establecido los denominados Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) en algunas ciudades, hasta un número de once existentes desde 1987.<sup>25</sup> Puede allí obtenerse tal información acudiendo a ellos en persona, o por consulta telefónica, por correo, etc. Los CIDEM han atendido aproximadamente 50.000 consultas por año.<sup>26</sup> El perfil de sus usuarias corresponde a mujeres de entre 25 y 55 años de edad, que viven en ciudades, casadas, con uno o dos hijos, con un nivel de estudios de graduado escolar o BUP, que no trabajan fuera del hogar y cuyas unidades familiares poseen unos ingresos de aproximadamente dos veces el salario mínimo interprofesional. Además, en julio de 1991 se organizó un servicio telefónico gratuito con el mismo propósito, pero dirigido especialmente a mujeres que vivían en zonas rurales o con escasos servicios sociales. El número de llamadas telefónicas atendidas fue de 72.767 en 1991, 43.277 en 1992 y 44.391 en 1994. El perfil de las consultantes corresponde a mujeres de entre 25 y 35 años de edad, de hábitat urbano (pese al objetivo de alcanzar a la población rural), con un bajo nivel de estudios (Graduado escolar o carencia del mismo) y que

---

<sup>24</sup> Muchas mujeres en España desconocen sus derechos, pero, en mi opinión, culparlas por esta ignorancia significa, en algunos casos, reconvenir a las víctimas. Muchas, especialmente las de mediana y anciana edad, fueron socializadas (entre otros agentes por la Iglesia católica, las familias tradicionales y la organización de mujeres del régimen franquista, la Sección Femenina -de Falange y después del Movimiento-) en una época en que cualidades como el sacrificio y la abnegación eran consideradas las virtudes femeninas más elevadas. No debe sorprender entonces que en la actualidad muchas de ellas no se consideren a sí mismas como ciudadanas con derechos, sino como poseedoras de obligaciones. Considero que el cambio de tales mentalidades, aunque no imposible, será, desde luego, una meta para alcanzar en un futuro lejano.

<sup>25</sup> En realidad los CIDEM no son una invención del IM. La anterior subdirección general de la Mujer ya citada había establecido tres, los cuales heredó en 1983 el IM al disolverse la Subdirección. El número de CIDEM del IM ha sido 3 hasta 1984, 4 en 1985, 10 en 1986, y 11 desde 1987.

Toda la información respecto a los CIDEM y al servicio telefónico a ellos adscrito ha sido proporcionada por Cristina Blanca, Jefa del Servicio de los CIDEM del IM.

<sup>26</sup> El conjunto de los CIDEM ha contestado el siguiente número de consultas: 18.891 en 1984, 31.685 en 1985, 50.164 en 1986, 45.730 en 1987, 57.633 en 1988, 60.701 en 1989, 65.583 en 1990, 55.366 en 1991, 58.469 en 1992 y 52.812 en 1993.

- ¡Error! Marcador no definido. -

no realiza trabajo extradoméstico. De lo anterior concluyo que los CIDEM y su servicio telefónico están realizando una labor de importancia no desdeñable como difusores de información acerca de los derechos de la mujer. Sin embargo, esta acción apenas llega a ciertos sectores de la población femenina, los cuales se encuentran probablemente entre los más desfavorecidos por lo que respecta al conocimiento de tales derechos: quienes habitan en el mundo rural y las mujeres de edad madura y anciana.

El IM se encarga también de "recibir y canalizar, en el orden administrativo, denuncias formuladas por mujeres de casos concretos de discriminación de hecho y de derecho por razón de sexo" (art.2 de la ley de creación). Debe aclararse que, si bien el IM inicia la tramitación de denuncias de discriminación a petición de las mujeres, no actúa como abogado de las denunciantes en los juicios ni presenta una denuncia de discriminación si una mujer no lo solicita. El motivo por el que he considerado esta actuación en último lugar y como de menor importancia en comparación con las tareas de investigación e información descritas en los párrafos precedentes radica en el bajo número de denuncias tramitadas: una media de 56 cada año.<sup>27</sup> De acuerdo con el personal del IM entrevistado al respecto, dos son las razones que explican este reducido número de denuncias: por una parte, el desconocimiento de numerosas mujeres en España de sus derechos y de los modos en que pueden defenderlos; por otra, el temor que a muchas de ellas inspira la iniciación de un proceso legal. Este último factor, sin embargo, debe considerarse con ciertas reservas si se tiene en cuenta que en situaciones en que las ciudadanas plantean al IM que han sido objeto de discriminación pero no desean que éste presente una denuncia, el IM recoge dicha información en forma de "quejas" (que carecen de valor jurídico). Si el temor antes mencionado fuera la principal razón por la que las ciudadanas españolas no se deciden finalmente a solicitar que el IM inicie la tramitación de sus denuncias por discriminación, sería esperable que el número de "quejas" (con las cuales no se inicia un proceso legal) fuera elevado. Sin embargo ello no es así, habiendo recibido el IM una media de 155 anuales.<sup>28</sup> Una tercera causa podría estribar en que la prestación de este servicio por parte

---

<sup>27</sup> En concreto, 48 en 1986, 86 en 1987, 84 en 1988, 86 en 1989, 60 en 1990, 21 en 1991, 24 en 1992, 38 en 1993 y 15 del 1 de enero al 18 de mayo de 1994 (información proporcionada por Charo Padilla, consejera técnica del Servicio de Informes Jurídicos del IM).

<sup>28</sup> El número exacto de quejas ha sido: 375 entre 1986 y 1988, 395 en 1989, 184 en 1990, 131 en 1991, 58 en 1992 y 99 en 1993 (información proporcionada por Cristina Blanca, Jefa del Servicio de los CIDEM del IM).

- ¡Error! Marcador no definido. -

del IM está mal organizada, en el sentido de no haber fomentado una utilización más intensa por parte de las potenciales usuarias. Por último, cabe sospechar que las ciudadanas, si creen que han sido objeto de un trato discriminatorio por razón de sexo y deseen denunciarlo, acuden a otras instancias distintas del IM en busca de la orientación y la ayuda técnica necesarias, por ejemplo, para asuntos relacionados con el ámbito laboral, a las secciones que en los sindicatos tratan de la problemática de la mujer.

## *2.2. El impacto del Instituto de la Mujer en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas por parte de otras instituciones*

La ley de fundación del IM y su reglamento ya establecían que una de sus funciones principales consistiría en actuar como promotor de políticas que otras instituciones establecerían.<sup>29</sup> Para evaluar la consecución de este objetivo es útil tener presente que en 1983, y en comparación con otros países occidentales, el número de reformas jurídicas y de medidas de igualdad que el IM podía impulsar era muy elevado, y ello por dos razones. Por una parte, si bien en algunos ámbitos la igualdad de derecho entre los géneros ya existía, por ejemplo, por lo que se refería a la administración conjunta de los cónyuges de los bienes del matrimonio o la capacidad de ambos para firmar contratos de todo tipo, incluidos los de trabajo (Threlfall 1985:60-61), numerosas reformas legislativas estaban aún pendientes (desde una perspectiva feminista) en otras áreas: ejemplo paradigmático era el aborto, considerado entonces un delito en el Código Penal en todos los supuestos. Por otra parte, muy pocas eran las políticas de igualdad en marcha. Aunque algunas ya se habían formulado en ciertas materias, su puesta en práctica era aún notoriamente deficiente. Tal era el caso de los anticonceptivos, cuyo comercio y publicidad habían sido despenalizados en 1978 pero cuya distribución a través del sistema sanitario público apenas había sido organizada. En otros ámbitos, políticas que ya existían en algunos países industrializados eran en España prácticamente inexistentes, por ejemplo, en materia laboral (Valiente 1994:305-310).

---

<sup>29</sup>En concreto, los citados textos legales se referían a las actividades de "impulsar medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones existentes respecto a la mujer en la sociedad", "prestar asesoramiento y colaboración al Gobierno" y "coordinar los trabajos que han de desarrollar los diferentes ministerios y demás organismos

- ¡Error! Marcador no definido. -

Según se explica a continuación, desde 1983 hasta 1994 las feministas de estado han intentado, y en algunos casos conseguido, implicar a la mayor parte de los ministerios en las tareas de igualdad que ellas consideraban pendientes, utilizando para ello dos mecanismos: hasta 1987 las labores de persuasión en las reuniones del Consejo Rector y, desde 1988, además, los Planes de Igualdad de Oportunidades.

En los primeros años de existencia del IM el grado de desconocimiento de políticos y altos funcionarios acerca de las desigualdades existentes entre las mujeres y los hombres, y de las distintas políticas de igualdad que hipotéticamente podrían paliar tales diferencias era tan elevado que las femócratas españolas hubieron de realizar, en primer lugar, una prolongada e ineludible tarea de información al respecto, a través de las reuniones del Consejo Rector y de contactos informales con otros políticos y burócratas. En dichas reuniones, además, cada uno de los representantes de los ministerios exponía qué medidas pensaba llevar a cabo su departamento, y recibía sugerencias y recomendaciones al respecto. En aras de la brevedad van a ser aquí analizadas con mayor detalle únicamente las políticas impulsadas por el IM desde 1988 a través de los planes de igualdad, considerando esta etapa de 1983-1987 principalmente como de concienciación y preparación de actuaciones futuras.

En 1987 Carlota Bustelo y sus colaboradoras percibían claramente que, aparte de las reuniones del Consejo Rector, eran necesarios otros instrumentos para impulsar políticas de igualdad, a fin de evitar la dispersión de los esfuerzos del IM en su tarea de convencer a otras instituciones para que acrecentaran sus programas de igualdad, y de contrarrestar el desigual compromiso al respecto de los distintos ministerios. Por ello, desde el IM se preparó el *Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1988-1990* (IM 1990b:1-101), que consistía en un conjunto de reformas legislativas y de políticas públicas que tendrían que llevar a cabo trece ministerios entre enero de 1988 y diciembre de 1990. Antes de su presentación en la reunión de subsecretarios y en el posterior Consejo de Ministros, las feministas de Estado habían negociado con dichos ministerios, con el propósito de incluir en el plan únicamente aquellas políticas que de verdad estuviesen dispuestos a ejecutar.

Aunque es difícil resumir en pocos párrafos el contenido de las 120 medidas que

---

específicamente relacionados con la mujer" como algunos de los cometidos principales del IM.

- ¡Error! Marcador no definido. -

componían dicho plan, puede acometerse parcialmente tal tarea describiendo los seis grandes tipos de las mismas. Un primer grupo estaba compuesto por reformas legislativas, las cuales supondrían el fin de algunas de las discriminaciones ante la ley que existían aún entre los hombres y las mujeres (el plan prestaba especial atención a los ordenamientos jurídicos privado, tributario y penal). Ejemplo de ellas era la eliminación de "la preferencia del varón para recibir en una partición el título original de adquisición o pertenencia que comprendiera fincas adjudicadas a varios coherederos", según establecía el art. 1.066 del Código Civil (actuación 1.1.4.). Sin negar la importancia de estas reformas, debe no obstante tenerse presente que la igualdad ante la ley de los ciudadanos de ambos géneros ya había sido recogida en la Constitución (entre otros, en el artículo 14), por lo que el propósito de las medidas que ahora nos ocupan no era otro que el de adecuar el conjunto de disposiciones jurídicas a los principios constitucionales.

El segundo conjunto de políticas de igualdad lo constituían las relativas a la educación y la cultura. Cinco eran los objetivos generales en este área: "combatir los estereotipos sexistas en el material didáctico y en los currícula; fomentar el cambio de actitudes en el profesorado (...); garantizar la igualdad de oportunidades para las chicas y los chicos en el acceso a todas las formas de enseñanza y a todos los tipos de formación (...); adecuar la educación permanente a las necesidades específicas de las mujeres; [y] fomentar en los medios de comunicación una imagen de las mujeres no discriminatoria ni estereotipada" (IM 1990b:42). Un ejemplo de tal iniciativa sería el establecimiento de premios a los materiales didácticos que se distinguieran "por su contribución a la interpretación no sexista de la sociedad y/o de la historia" (actuación 2.1.2.).

Las medidas comprendidas en el área tercera del plan, "empleo y relaciones laborales", pretendían "perfeccionar el conocimiento de la actividad laboral femenina; (...) potenciar una mayor diversificación y cualificación de las opciones profesionales de las mujeres; (...) [realizar] acciones de apoyo al empleo femenino (...) estimulando asimismo la cantidad y calidad de la actividad empresarial femenina" (IM 1990b:56). Una actuación de este tipo era la número 3.7.1., consistente en la "modificación del Estatuto de los Trabajadores y de las normas de las Administraciones Públicas para proceder a la ampliación en dos semanas del período de descanso por maternidad".

- ¡Error! Marcador no definido. -

Los dos principales objetivos del cuarto epígrafe, relativo a cuestiones sanitarias, consistían en "mejorar la salud de la mujer incidiendo en aquellos aspectos biológicos que le son peculiares y para los que no basta la atención sanitaria común con la población masculina, [y] aumentar su nivel de información y educación sanitaria, para mejorar su propia salud y la de todos los individuos que dependen de ella biológica y socialmente" (IM 1990b:81-82). Muestra de las actuaciones en este ámbito es la número 4.2.1., según la cual se intentarían "desarrollar programas que mejorasen el nivel de conocimiento sobre el embarazo, el parto y el puerperio".

Las áreas quinta y sexta del plan, las más breves, correspondían a acciones para intensificar las relaciones de cooperación internacional en proyectos relacionados con la mujer, y la promoción del movimiento asociativo femenino en España, fundamentalmente mediante subvenciones públicas.

Las femócratas españolas tenían especial interés en que este plan de igualdad fuera aprobado por el Consejo de Ministros, porque ello significaría que poseería el respaldo del Gobierno, lo que podría traducirse, entre otras ventajas, en que a las feministas de Estado les sería más fácil presionar a los departamentos ministeriales para que se esforzaran en su cumplimiento. Sin embargo, cabe sospechar que la distancia existente entonces entre el IM y el Ejecutivo sería el factor que impidiera que se hicieran realidad los deseos de las dirigentes del organismo de igualdad. La ausencia de una figura política plenamente identificada con el feminismo en las reuniones de subsecretarios y del Gabinete en las cuales se trató el asunto de la aprobación del plan de igualdad significó probablemente que nadie defendió en ninguna de ellas con suficiente vehemencia dicha aprobación. El Gabinete, entonces, no aprobó el plan sino que el 25 de septiembre de 1987 "tomó conocimiento" del mismo, esto es, anunció públicamente que sabía de su existencia, pero que no lo consideraba una tarea de Gobierno; en la práctica habrían de ser las femócratas quienes, en solitario, continuasen realizando labores de persuasión entre los ministerios para que se atuvieran a sus compromisos.

El *II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1993-1995* (IM 1993) fue elaborado con dos años de retraso respecto de las previsiones iniciales. Sus diez objetivos principales son: "aplicar y desarrollar la legislación igualitaria; promover la participación equitativa de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión del conocimiento"; equilibrar cualitativa y cuantitativamente su participación en el mundo laboral; difundir una

- ¡Error! Marcador no definido. -

imagen social de las mismas ajustada a su realidad actual; "promover un reparto equitativo de responsabilidades domésticas; incrementar la participación social y política de las mujeres"; propiciar su acceso a puestos de decisión; mejorar los aspectos sanitarios que les afectan específicamente; insertar socialmente a los colectivos femeninos afectados por procesos de marginación; e "integrar las políticas de igualdad en el marco internacional" (IM 1993:31). El II Plan de Igualdad, a diferencia del primero, fue aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de enero de 1993, entre otras causas, porque, según ya se ha explicado, la distancia entre el IM y el Gabinete era más corta que en 1987, al contar el Ejecutivo con Matilde Fernández, ministra de Asuntos Sociales, cuya experiencia en el ámbito de las reivindicaciones feministas era dilatada.

Puesto que el segundo plan de igualdad aún está en período de aplicación, voy a ponderar únicamente la importancia y significado del anterior. Cabe destacar como uno de sus aspectos más positivos el hecho de que por primera vez en el período democrático existiera un programa de cambios legislativos y de políticas de igualdad con un plazo fijado para su cumplimiento, por contraste con el conjunto de medidas algo inconexas entre sí que, con desigual interés, habían puesto en marcha algunos departamentos ministeriales anteriormente. No obstante, dicho plan (al igual que el de 1993-1995) adolecía de ciertos defectos. En mi opinión, el mayor de ellos, cuya gravedad minó en algunos casos la efectividad del conjunto de medidas, era el alto nivel de abstracción de sus propuestas, con excepción de muchas de las reformas legislativas. Así por ejemplo, la actuación 3.3.1. consistía en incentivar la "formación profesional de las mujeres en la agricultura y zonas rurales (...) hacia una mejor preparación en técnicas empresariales y comerciales". Nada se especificaba en el plan acerca de aspectos tan básicos como qué zonas geográficas iban a ser receptoras de tal política, qué institución iba a organizar los cursos de formación profesional, a cuántas mujeres iban a afectar, cómo iban a ser financiados, etc.

Fue el mismo IM quien realizó la evaluación del cumplimiento del primer plan, concluyendo que había sido prácticamente total puesto que se habían llevado a la práctica 116 de las 120 medidas (IM 1990b:106). Esta alentadora afirmación debe tomarse, cuando menos, con cautela y prudencia extremas, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, si los objetivos no son claros y concretos es prácticamente imposible decidir acerca de su grado de consecución de un modo parcialmente definitivo, en el sentido de que posteriores evaluadores

- ¡Error! Marcador no definido. -

(externos) lleguen a las mismas conclusiones. Retomando el caso de la actuación 3.3.1. referente a la formación profesional de las agricultoras, ¿cuándo puede afirmarse que se ha cumplido?; ¿con cuántos cursos?; ¿con qué contenidos y de qué duración?; ¿a cuántas mujeres deben afectar?, etc. En segundo lugar, la mayoría de los datos y la información que constituyeron la base para la realización de la evaluación fueron los suministrados por los propios ministerios implicados. Sin negar que tal vez realizaron esta labor con seriedad, interés y diligencia, no debe olvidarse el incentivo que los departamentos ministeriales pudieran haber encontrado en enfatizar en exceso lo conseguido y minimizar lo que nunca llegó a ponerse en práctica.

Con respecto a las políticas de igualdad, el IM también tiene la misión, según su ley de fundación y su reglamento, de realizar el "seguimiento de la normativa vigente y su aplicación en materia que es competencia" del organismo, la cual se lleva a cabo en el Servicio de Informes Jurídicos del IM y en las reuniones del Consejo Rector. En ellas los representantes de los ministerios informan acerca del grado de aplicación de las medidas que les competen. En mi opinión, no es éste uno de los objetivos considerados en la práctica prioritarios en el IM, lo que se refleja, por ejemplo, en el poco personal dedicado a esta tarea.<sup>30</sup> La razón podría estribar en la falta de poderes de sanción del organismo en caso de que la normativa vigente en materia de igualdad no se aplicara adecuadamente.

A modo de recapitulación, cabe afirmar que las femócratas pueden mostrar algunas realizaciones como constructoras de la agenda política de otros, al haber conseguido implicar a la mayor parte de los ministerios en la formulación y puesta en práctica de algunas medidas de igualdad. Si el IM no hubiera existido, muchas de ellas probablemente no hubieran sido formuladas ni puestas en práctica. Sin embargo, no debe olvidarse que, en último término, reside en cada ministerio la capacidad de establecer cuáles son dichas medidas, de ahí que, por ejemplo, antes de la redacción definitiva del I Plan de Igualdad, las femócratas negociaran con algunos políticos y burócratas de otras unidades del Estado, a fin de incluir en el Plan sólo lo que, según sus declaraciones, estaban dispuestos a llevar a cabo. Es más, incluso si un ministerio se ha comprometido públicamente a poner en práctica una política de igualdad, puede

---

<sup>30</sup> Cinco personas trabajaban en mayo de 1994 en el servicio de informes jurídicos, las cuales estaban encargadas de muchos otros cometidos, aparte del seguimiento de la legislación vigente.

- ¡Error! Marcador no definido. -

terminar no cumpliendo sus compromisos, sin ser por ello penalizado, ya que el IM carece de medios de control o de influencia en estos casos. Es ésta una de las principales limitaciones de las actuaciones del IM: sus competencias sólo le permiten persuadir a otras instituciones para que se impliquen en la elaboración de políticas de igualdad. Además, la capacidad del IM como participante en el proceso de puesta en práctica de tales políticas de igualdad (pactadas) es prácticamente nula, de nuevo debido posiblemente a su falta de prerrogativas en estos aspectos. Debe tenerse presente, no obstante, que ello sucede también en el conjunto del Estado, donde, en general, no existen muchas instituciones con capacidad (real, no simbólica) de controlar a otras instituciones de su mismo o similar nivel (careciendo también el IM de esta facultad).

### **3. ¿Distancias insalvables?: las relaciones del Instituto de la Mujer con el movimiento feminista y las asociaciones de mujeres**

Las relaciones entre las femócratas y numerosos sectores del movimiento feminista no han estado exentas de tensiones y problemas en la mayor parte de los países occidentales (Outshoorn y Mazur 1994). Es posible argumentar que ello es lo esperable, teniendo en cuenta que ambas partes compiten por desempeñar papeles similares (aunque mediante estrategias diferentes), siendo uno de los más importantes el de representar los intereses de amplios sectores de la población femenina y mejorar la suerte de los mismos. Las desavenencias más profundas entre unas y otras surgen precisamente en torno a los distintos medios para alcanzar estos mismos objetivos. Por ejemplo, las feministas de Estado concentran sus esfuerzos en la presión al poder político a fin de conseguir medidas de igualdad, pensando que esta estrategia es la adecuada para elevar las condiciones de vida del conjunto de las mujeres (la mayoría de las cuales no forman parte del movimiento feminista) y para evitar que la igualdad entre los géneros termine siendo una meta únicamente para quienes militan en alguna asociación, en definitiva, para un sector muy minoritario de la sociedad.<sup>31</sup> Por su parte, muchas feministas de las

---

<sup>31</sup> De este modo argumentaban, por ejemplo, las primeras femócratas australianas a mediados de los años setenta (Ryan 1990:81).

- ¡Error! Marcador no definido. -

corrientes radicales afirman que las femócratas no son eficaces, entre otros motivos porque poseen muy poco poder y recursos dentro del Estado,<sup>32</sup> y porque el trabajar para él termina cooptándolas, esto es, haciendo que sus puntos de vista y sus reivindicaciones sean cada vez más moderadas, debido, por ejemplo, a que peticiones y actitudes consideradas muy extremas pueden poner en peligro sus carreras profesionales dentro de las instituciones (Watson 1990:10).

No obstante lo anterior, Duerst-Lahti (1989:250, 258), escribiendo sobre Estados Unidos, ha postulado que la colaboración entre femócratas y activistas es en muchos casos beneficiosa para ambas partes. Las primeras cuentan con extraordinarios recursos materiales y humanos para su actuación, de los que frecuentemente carecen las segundas. Por su parte, a las femócratas puede interesarles la existencia de un movimiento feminista que cuente con numerosos seguidores y con una elevada capacidad de movilización, y ello por dos razones. En primer lugar, todo burócrata o político que trabaja en un área determinada está compitiendo con otros para obtener más recursos y competencias, y para obtenerlos le resulta útil mostrar a sus superiores que los asuntos de los que él se ocupa interesan a la sociedad, sectores de la cual se movilizan al respecto. En segundo lugar, por motivos distintos, entre ellos el acatamiento de las directrices de un partido o las órdenes de sus superiores, algunos burócratas y políticos no pueden actuar a favor de opciones consideradas demasiado radicales (por ejemplo, en algunos países, el aborto libre y gratuito), pero si están a favor de las mismas, puede interesarles que determinadas organizaciones las reivindiquen. A estas dos causas aducidas por Duerst-Lahti podría añadirse una tercera: en el caso de que las femócratas apoyaran opciones moderadas, probablemente les interesaría que las asociaciones demandaran medidas radicales, para aparecer las feministas de Estado como el punto medio a los ojos de los conservadores.

Por lo que respecta a los análisis empíricos concretos, Duerst-Lahti (1989:250) ha documentado, en su trabajo sobre las instituciones feministas en la Federación y en los Estados de la Unión en los años sesenta, algunos episodios de colaboración entre femócratas y feministas. Otros estudios de caso han llegado a las mismas conclusiones. Según Outshoorn (1992:11-12, 1994:1, 14-16), la existencia de alianzas entre feministas, femócratas, y parlamentarios y altos burócratas (los por ella denominados "triángulos de hierro") constituyen,

---

<sup>32</sup> Según explica, sin compartir esta opinión, Eisenstein (1991:22).

- ¡Error! Marcador no definido. -

en el contexto de los Países Bajos, una precondition necesaria aunque no suficiente para el éxito en la formulación y puesta en práctica de políticas de igualdad. Por su parte Dahlerup (1993:17), en su investigación sobre políticas de desempleo en Dinamarca en los años ochenta, ha descubierto que, pese a la oposición de numerosos partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, muchas de estas medidas han sido diseñadas según algunos principios feministas radicales (por ejemplo, la existencia de cursos de formación a los parados exclusivamente para mujeres) gracias, entre otros factores, a la existencia de una red de cooperación compuesta por femócratas que trabajan en los organismos de igualdad, activistas (a veces), investigadoras feministas y líderes en los sindicatos femeninos y en aquellos que cuentan con un elevado número de mujeres miembros.

En otros países, sin embargo, las diferencias, reticencias y enfrentamientos entre el feminismo institucional y las asociaciones de mujeres continúan siendo pronunciados, por ejemplo en Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia (Outshoorn y Mazur 1994). En esta sección argumento que España pertenece a este último grupo de países, por cuanto las distancias que separan al movimiento del feminismo institucional han adquirido visos de parecer insalvables: son escasos los contactos informales y formales entre ambas partes y, cuando se producen, no siempre se trata de vínculos de cooperación. Las causas pueden estribar en la procedencia de muchas femócratas, las cuales no fueron en su día activistas del movimiento, así como, posiblemente en menor medida, las actitudes de recelo de muchas feministas ante el poder político.<sup>33</sup>

Puede afirmarse que, a diferencia de algunos países occidentales,<sup>34</sup> las relaciones

---

<sup>33</sup> He de advertir que el estudio de las relaciones entre feministas y femócratas entraña considerables dificultades, al menos en España, pero probablemente también en otros países. En general, al ser entrevistadas, ni unas ni otras muestran disposición para explicar sus diferencias y sus enfrentamientos. Como ya se ha apuntado para el contexto australiano (Eisenstein 1991:38-39), ambas son conscientes de la existencia de actores políticos y sociales opuestos a las reivindicaciones feministas y deseosos de que se produzcan conflictos entre femócratas y activistas (y en el interior de estos dos grupos) para explotarlos políticamente. Ninguna de ellas desea, pues, suministrar argumentos a sus opositores ventilando sus diferencias en público. Además, en algunas corrientes del movimiento perviven creencias acerca de que la hermandad y la solidaridad entre las mujeres ha de constituir un objetivo importante, el cual puede ser cada vez más inalcanzable si sus miembros discuten y enfatizan constantemente aquellos aspectos que les separan y no los que les unen.

<sup>34</sup> Tal como han documentado, por ejemplo, Outshoorn (1992:7) en sus estudios sobre femócratas en los Países Bajos, o Sawyer (1990:25) respecto de las feministas de las feministas de Estado de Australia hasta mediados de los años ochenta.

- ¡Error! Marcador no definido. -

informales entre el personal del IM y las activistas de las asociaciones de mujeres son en España, en general, muy poco numerosas. Con respecto a las relaciones formales entre el movimiento y el feminismo institucional, un primer tipo consiste en el acceso de las representantes del primero al proceso de toma de decisiones del segundo, el cual existe en los organismos de igualdad de algunos países, por ejemplo en Dinamarca (Borchorst 1995; Dahlerup 1993:19). A mi entender, es éste un factor crucial, pues asegura a las feministas que las femócratas están realmente interesadas en trabajar con ellas, lo cual incentiva, al menos a algunas activistas, a colaborar con las instituciones en causas de interés común. Cabe imaginar que la ausencia de tal posibilidad de participación en las instituciones pueda favorecer que algunos grupos orienten sus actividades a acciones de protesta, aparte de albergar indefinidamente sospechas hacia el Estado (donde no hay un lugar para ellas).

En España este acceso ha sido siempre muy reducido. De un lado, desde su fundación en 1985 el Consejo Rector incluyó seis vocales nombrados por el ministro del que dependiera el IM, a propuesta de la directora de éste último, "entre personas con acreditada trayectoria personal o profesional en favor de la igualdad de derechos de ambos sexos" (art.2 de la Orden 7 mayo 1985 del Ministerio de Cultura).<sup>35</sup> Pese a su indudable compromiso con las cuestiones feministas, estas vocales no pueden ser consideradas como representantes del movimiento en el Consejo Rector, porque sus nombramientos se hicieron en función de su contribución individual a la equiparación de los géneros y no de su militancia en organizaciones de mujeres, y por no haber sido elegidas por el conjunto de las asociaciones feministas.

De otro lado, en 1988, siendo directora del IM Carmen Martínez Ten, se instó desde la institución a que se formara la "comisión consultiva para el seguimiento del Primer Plan para la Igualdad", compuesta exclusivamente por militantes feministas. Su propósito sería evaluar el cumplimiento del primer plan de igualdad ya descrito, y elaborar recomendaciones y propuestas al respecto, las cuales serían tenidas en consideración por el IM. Esta ocasión podría haber supuesto una primera tentativa de establecimiento de lazos de colaboración a largo plazo entre

---

<sup>35</sup> Estos seis vocales del CR fueron Cristina Almeida (dirigente de Izquierda Unida), Matilde Fernández (posterior ministra de Asuntos Sociales), Purificación Gutiérrez y Marina Subirats (posteriores directoras del IM), Milagros Rodríguez (psicóloga) y Judith Astelarra (catedrática de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona). Todas salvo esta última han sido entrevistadas para la realización de este trabajo. Las cuatro primeras formaban parte, además, de la Comisión Permanente del Consejo Rector.

- ¡Error! Marcador no definido. -

feministas y femócratas. Sin embargo, terminó siendo una crucial oportunidad perdida. Las primeras criticaron desde el principio el haber sido llamadas para colaborar en el seguimiento de un plan en cuya elaboración no habían participado. Es más, sospecharon desde el inicio que el IM no estaba en realidad interesado en las conclusiones de las reuniones de dicha comisión consultiva, y que la constitución de la misma no era sino un gesto simbólico de acercamiento al movimiento, acercamiento en cuya utilidad las femócratas no creían. Estas quejas han de ser consideradas con seriedad, si se tiene en cuenta que en 1991 y 1992 (siendo directoras del IM Carmen Martínez Ten hasta abril de 1991 y desde entonces Purificación Gutiérrez), las feministas no fueron invitadas a participar en la redacción del segundo plan de igualdad, ni tampoco en las tareas de seguimiento del cumplimiento del mismo (hasta junio de 1994, fecha de finalización del trabajo de campo realizado para la redacción de este artículo).

Los testimonios de las personas entrevistadas apuntan que la experiencia de la comisión consultiva fue sumamente desesperanzadora. Numerosas militantes se negaron a participar en lo que consideraban, por las razones ya expuestas, una pérdida de tiempo. Las que tomaron parte en ella experimentaron una frustración creciente al contemplar cómo el surgimiento de desavenencias entre representantes de diversas asociaciones era en ocasiones continuo, e impedía frecuentemente la aprobación de las recomendaciones más básicas. Los "fantasmas de la representación",<sup>36</sup> esto es, la competencia entre las organizaciones por la posesión del status de las más representativas de los problemas y las opiniones del conjunto de las mujeres, aparecieron continuamente. Ante estas y otras dificultades algunas activistas decidieron abandonar los trabajos de la comisión. Para muchas de ellas la experiencia resultó ser una amarga demostración de las enormes dificultades que surgían cuando activistas de distintos grupos intentaban, sin conseguirlo, trabajar en común; en la memoria de numerosas feministas ha quedado retenida, además, como la prueba de la inutilidad de la colaboración con las femócratas. Los recelos que las primeras habían albergado durante años respecto de las instituciones se exacerbaban nuevamente desde 1988.

Cuando la citada comisión terminó su cometido, accedieron al Consejo Rector tres vocales en representación de las asociaciones feministas de ámbito nacional consideradas más

---

<sup>36</sup> Expresión utilizada en una entrevista personal por María Jesús Vilches, responsable de la Secretaría Confederal de la Mujer del sindicato Comisiones Obreras.

- ¡Error! Marcador no definido. -

representativas (Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas y Mujeres Jóvenes), y dos de las Secretarías o los departamentos de la mujer en los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT) - una por cada sindicato- en sustitución de los seis primeros vocales nombrados por el ministro a propuesta de la directora del IM (IM 1991:143). Esta participación en el Consejo Rector es, en junio de 1994, la única vía formal de acceso de líderes del movimiento al proceso de toma de decisiones del IM. Paradójicamente, comenzó a funcionar en los años noventa, cuando, como ya se ha explicado, el Consejo Rector apenas se ha reunido. De nuevo entonces, el consentimiento del IM a que los representantes de las organizaciones de mujeres participaran en este órgano ha resultado ser en la práctica, aunque no fuera así en la intención de las femócratas, un gesto simbólico más, que poco ha contribuido a disminuir la distancia entre ciertos sectores del movimiento y el Estado.

El segundo (pero principal) tipo de relación formal establecida entre el organismo de igualdad y las asociaciones consiste en la ayuda (sobre todo material) que éstas reciben de aquél. Desde el IM se ha argumentado que el movimiento de mujeres era débil.<sup>37</sup> Sabiendo que la población española, por lo general, no constituye asociaciones con facilidad, las femócratas han sostenido que era labor del Estado promover la emergencia de tales organizaciones mediante subvenciones (sobre todo) y otros tipos de ayuda, puntos de vista mantenidos también en otras instituciones, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Sociales.<sup>38</sup> Políticas similares de subsidios por parte de los organismos de igualdad existen también en otros estados, por ejemplo en Francia (Mazur 1994:30) y los Países Bajos (Outshoorn 1994:12-14). En España, desde los años ochenta, entre el 10% y el 15% aproximadamente del presupuesto total del IM ha sido

---

<sup>37</sup> La mayor parte de las investigaciones sobre el movimiento feminista en España también afirma que desde sus inicios en la década de los años veinte de este siglo ha sido débil y que sus actividades no han alcanzado sino a un sector minoritario de la población. Durán y Gallego (1986:205) han estimado que a mediados de la década de los ochenta el número de activistas era menor del 0,1% de la población femenina adulta. Esta cifra debe tomarse como aproximada, ya que es muy difícil saber a ciencia cierta cuántas personas militan en España en una organización de este tipo, debido a que muchas asociaciones carecen de reglas formales para determinar quiénes son sus miembros y no poseen un registro actualizado de los mismos.

Recientemente, sin embargo, esta debilidad ha sido puesta en cuestión por Gisela Kaplan (1992:208-209), al menos para los grupos con sede central en Madrid o Barcelona, esto es, para una gran parte de los mismos. En mi opinión, podría concluirse que el movimiento feminista en España es pequeño y débil, aunque no despreciable y, en comparación con otros países, no ha conseguido una alta visibilidad en los medios de comunicación ni actúa como el iniciador de grandes debates públicos.

<sup>38</sup> Los otros tipos de ayuda proporcionada por el IM al movimiento feminista han consistido principalmente en la cesión de locales y materiales.

- ¡Error! Marcador no definido. -

destinado a subvencionar asociaciones de mujeres.<sup>39</sup> En los primeros años, las subvenciones se otorgaban a las asociaciones sin que el IM estableciera estrictamente el tipo de actividades que habían de llevar a cabo. Sin embargo, desde finales de los años ochenta el IM subvenciona únicamente proyectos y programas concretos, definidos con detalle y que se ajustan estrechamente a sus prioridades.

Los términos concretos de dicha política de subvenciones han sido ampliamente impopulares entre muchas de las organizaciones. Una vez más, las opiniones de las militantes al respecto son muy variadas. Algunas aprecian esta ayuda monetaria. Sin embargo, otras son muy críticas acerca de la cantidad de dinero que reciben de las instituciones: en su opinión, las feministas realizan más esfuerzos por mejorar la situación de las mujeres en España que las femócratas, por lo que merecen ser apoyadas con más recursos económicos. En la misma línea argumental, otras activistas lamentan que sólo un pequeño porcentaje del presupuesto del IM se dedique a subvenciones, mientras que el resto se emplea en el mantenimiento de la institución (pago de salarios, de facturas telefónicas, de material, etc.). Por otra parte, numerosas militantes denuncian que el IM favorece en su política de subvenciones a las asociaciones consideradas más afines al feminismo institucional, en vez de a las que trabajan con más ahínco en la promoción de las mujeres. Además, algunas argumentan que los criterios cada vez más estrechos para establecer qué tipo de proyectos van a ser subvencionados atacan de raíz la autonomía del movimiento feminista, ya que la política de subvenciones existente en España estaría promoviendo que la función principal del movimiento fuera proporcionar a las mujeres los servicios sociales que el IM o el Estado en general no alcanza a organizar adecuadamente para todas las usuarias potenciales pero que están dentro de sus líneas de actuación (por ejemplo, viviendas para mujeres maltratadas, cursos de formación para desempleadas, etc.). Por último, ciertas feministas critican que el grado de burocratización del proceso de solicitud de subvenciones se ha incrementado tanto que en la actualidad las organizaciones deben emplear en él una parte no desdeñable de su (escaso) tiempo, sin albergar la esperanza de que tales

---

<sup>39</sup> El IM ha dedicado a tal fin las siguientes sumas (en millones de pesetas constantes de 1991): 77,18 en 1985; 104,22 en 1986; 139,04 en 1987; 341,46 en 1988; 223,89 en 1989; 352,65 en 1990 y 265 en 1991 (IM 1992:65). El porcentaje que estos subsidios representan en relación al presupuesto total del IM ha sido: 7,3% en 1985; 10,5% en 1986; 9,4% en 1987; 21,7% en 1988; 14,3% en 1989; 16,5% en 1990 y 12,1% en 1991. Estos porcentajes se han calculado a partir de los datos publicados en IM (1992:36-40, 68).

- ¡Error! Marcador no definido. -

esfuerzos sean recompensados en años venideros con ayudas monetarias más elevadas.

Una de las principales críticas que en todos los países han esgrimido las asociaciones feministas acerca de las políticas de subvenciones (la cual no les ha impedido continuar solicitándolas y recibéndolas) consiste en la sospecha de que sus propósitos finales (o sus consecuencias no intencionadas) son la cooptación del movimiento (cuanto menos se pronuncie una organización en contra del feminismo oficial, más posibilidades tendrá de recibir dinero de la misma), así como la desunión de las organizaciones que lo forman, ya que éstas encuentran muchos incentivos para concentrarse en la gestión de sus proyectos subvencionados, olvidándose de las acciones conjuntas, de carácter generalmente reivindicativo. Es cierto que, al igual que en otros lugares, por ejemplo Dinamarca (Borschorst 1995), el movimiento feminista en España ha sufrido transformaciones en los últimos veinte años, estando ahora menos orientado a las acciones de protesta y a las movilizaciones unitarias. Sin embargo, otras causas distintas de la política de subsidios del feminismo oficial pueden también aducirse para explicar tal fenómeno, entre ellas la ausencia de motivos que puedan atraer a la mayoría de las activistas a las movilizaciones (con las excepciones en España del aborto y la violencia contra las mujeres), así como el reconocimiento por parte de muchas asociaciones (no de todas) de la diversidad de intereses y de problemas de las mujeres, lo que les ha llevado a trabajar de modo relativamente independiente con colectivos particulares.

De mis entrevistas con activistas en el movimiento se desprende que muchas de ellas, con el paso de los años, han terminado aceptando como legítima la existencia de instituciones feministas de Estado, aunque deseen que estuvieran organizadas de otros modos y emprendieran actividades y programas diferentes de los que ahora realizan, tal como le ha sucedido al movimiento en otros lugares, por ejemplo, en los Países Bajos (Outshoorn 1994:12-13). Pese a ello, creo que, con excepciones notables, las relaciones (formales e informales) entre las femócratas y las feministas en España siguen siendo escasas y en ocasiones tensas. ¿Por qué ha sucedido así?

Algunas femócratas aluden a la gran fragmentación del movimiento feminista como un factor que, de modo importante, dificulta la cooperación y las acciones conjuntas entre ambos. Es cierto que este movimiento asociativo ha sido así históricamente; en 1994 el IM había registrado 106 organizaciones de mujeres (no necesariamente feministas) de ámbito nacional, y

- ¡Error! Marcador no definido. -

2.346 de ámbito regional o local<sup>40</sup> (dado que algunas de ellas aparecen y desaparecen con facilidad, dichas cifras deben ser tomadas únicamente como aproximadas). Para muchas femócratas esta fragmentación es negativa, ya que dificulta, si no impide, la colaboración entre las instituciones y las asociaciones, al no poseer estas últimas uno o un número reducido de portavoces con los que tratar. Por el contrario, muchas feministas opinan que se trata de una característica positiva porque dicha atomización no refleja sino el pluralismo y la diversidad del movimiento, capaz de recoger la variedad de experiencias, problemas y aspiraciones de las mujeres españolas, y de ofrecerles el tipo de asociación que más se ajusta a sus necesidades e intereses.

Sin negar que la atomización del movimiento dificulta la colaboración entre ambas partes, otros dos parecen ser los motivos que dan cuenta de las escasas y tensas relaciones entre femócratas y feministas. Por una parte, y como ya se ha explicado con anterioridad, muchas personas que han trabajado y trabajan en el IM no han militado jamás en asociaciones de mujeres (existen, por supuesto, excepciones al respecto); cabe esperar entonces que cuando accedieron a tales posiciones carecieran de contactos personales en el movimiento, los cuales podrían haber seguido manteniendo de forma natural y en términos informales. Además, y probablemente por no haber formado parte de asociaciones de mujeres, muchas femócratas piensan que el impulso a las políticas de igualdad es cometido exclusivo de las instituciones, para las cuales ellas trabajan, o incluso tarea del Gobierno, pero nunca el resultado conjunto de actores sociales y políticos, concepciones que en ningún momento les llevan a buscar asiduamente la cooperación con las activistas. Por otra parte, y aunque sea ésta una razón de importancia menor que la anterior, numerosas feministas a principios de la década de los ochenta mantenían posturas de ambivalencia hacia el poder político. Tales actitudes probablemente les inclinaron a recelar de las (escasas) invitaciones para mantener encuentros informales y entablar relaciones formales procedentes de algunas de las primeras femócratas, albergando frecuentemente la sospecha de que constituían intentos de cooptar y domesticar ideológicamente al movimiento feminista, y subestimando seguramente el potencial de eficacia política que podría resultar del establecimiento de alianzas tácticas (temporales) entre las

---

<sup>40</sup> Información proporcionada por María Antonia Carretero y Mar García, jefas de Sección y del Servicio de Cooperación con Asociaciones, Subdirección General de Cooperación del IM.

feministas de Estado y de la sociedad.

#### 4. Conclusiones

Desde aproximadamente los años setenta, el feminismo ha alcanzado un espacio importante en el mundo universitario en algunos países, por ejemplo, en Estados Unidos, con el nacimiento y la consolidación de los Estudios de la Mujer (*Women's Studies*), a la par que en otros se ha ido abriendo camino en las instituciones (Eisenstein 1991:13-14). El caso español muestra que las feministas que apoyaron la opción que Marian Sawer (1990:xvi) ha denominado "la larga marcha hacia las instituciones" apenas desempeñaron ningún papel en el proceso de establecimiento de uno de los principales organismos de igualdad, ya que el IM fue creado principalmente gracias a los esfuerzos de un grupo de militantes feministas del PSOE, tras la victoria electoral de su partido en 1982. También otros Estados en los que el feminismo institucional es un fenómeno notablemente desarrollado, como los Países Bajos, los escandinavos o Australia, tienen en común la alianza entre el feminismo y un partido socialdemócrata (Outshoorn 1992:5). La peculiaridad del caso español reside no obstante en la escasa presencia del movimiento asociativo de mujeres en la fundación y posterior consolidación del IM. La presente investigación ha documentado, además, que en países como España, en los que el feminismo oficial apareció más tarde que en otros, las influencias internacionales desempeñaron un papel no despreciable, sobre todo como modelos de inspiración para quienes impulsaron el nacimiento de las primeras instituciones de este tipo.

Pese a su tardío establecimiento, la plantilla y los recursos del IM han venido aumentando con el paso de los años, lo que contrasta con la suerte de instituciones feministas en algunos otros Estados, cuyo rango administrativo ha sido reducido, y recortadas sus competencias, personal y dotación económica.<sup>41</sup>

El IM, al igual que los restantes organismos de igualdad occidentales, realiza pocas

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Ministerio de los Asuntos de la Mujer en Francia fue convertido por Jacques Chirac en 1986 en un departamento adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales (Mazur 1991:136).

- ¡Error! Marcador no definido. -

políticas por sí mismo. Uno de sus mayores logros radica en haber conseguido implicar a numerosas instituciones en la formulación de medidas de igualdad, esto es, en haber actuado como constructor de la agenda política de otros, aunque el grado de participación en el proceso de puesta en práctica de las mismas ha sido mínimo. Ha de tenerse en cuenta que en la actualidad en España las feministas y las femócratas hacen frente a lo que Boneparth (1980:4) denominó "el lujo de la oposición difusa", el cual aparece cuando "uno de los mayores problemas del movimiento [feminista] es ser tomado en serio".<sup>42</sup> Por poco deseable que para ambas parezca esta situación, puede considerarse un lujo si se compara con la reacción conservadora surgida en Estados Unidos y en otros países. En ellos, existen grupos organizados en la sociedad y en el Estado cuyo objetivo es devolver a las mujeres a sus roles tradicionales de madres, esposas y amas de casa, así como dismantelar el conjunto de políticas de igualdad. Tal reacción conservadora no ha aparecido en España, donde es posible afirmar que las políticas de igualdad no están puestas seriamente en cuestión ni por políticos y funcionarios ni por la población en general. A ello puede haber contribuido, por poco que sea, el modo en que han sido elaboradas: el IM no ha actuado nunca en solitario en este ámbito (forzosamente, al carecer de competencias y del presupuesto necesario para actuar independientemente), sino buscando la cooperación de otras instituciones. Como ya se ha apuntado (Rockman 1990:37), este modo de hacer política es lento y requiere grandes dosis de paciencia, energía y tiempo. Sin embargo, una vez que varias instituciones han consentido en participar en el desarrollo de ciertas medidas, éstas contarán probablemente con mayores posibilidades de ser llevadas a la práctica y de alcanzar cierto grado de aceptación.

El impacto del IM en el establecimiento de políticas públicas ha sido amplio en otra dimensión más sutil, en su papel de legitimador de algunas demandas del movimiento asociativo de mujeres.<sup>43</sup> Según uno de los postulados básicos del feminismo, entre las causas de la subordinación femenina se encuentra la existencia, en todas las sociedades y sistemas políticos, de una más o menos estricta separación entre lo público y lo privado, esto es, entre los problemas que la opinión general considera que deben ser resueltos en la esfera de la sociedad

---

<sup>42</sup> Traducción propia.

<sup>43</sup> Al igual que sucedió, por ejemplo, en el caso de los organismos de igualdad en el ámbito de los distintos Estados de la Unión en Estados Unidos (Duerst-Lahti 1989:252-253, 263; Stewart 1980:40-41).

- ¡Error! Marcador no definido. -

civil y del Estado, y aquellos asuntos conceptualizados como íntimos, y por ello susceptibles de ser tratados por cada persona individualmente o en círculos muy reducidos, por ejemplo, en la familia. Cuestiones de este último tipo, como las relaciones desigualitarias entre un hombre y una mujer dentro de un matrimonio o la violencia ejercida en ocasiones por el primero hacia la segunda son asuntos que, según la consigna feminista de "lo personal es político", han de dejar de ser pensados como materias privadas para ser discutidas -y solucionadas- en la esfera comunitaria, por tratarse, según muchas feministas, no de problemas individuales cuya responsabilidad recae exclusivamente en hombres y en mujeres particulares, sino de cuestiones sociales. Es en este aspecto en el que las femócratas se han convertido, conscientemente o no, en aliadas obligadas de las activistas, al intentar las primeras alcanzar dos objetivos: por un lado, que en el ámbito institucional (y no sólo en las reuniones de las asociaciones de mujeres) existan foros (jornadas, conferencias, reuniones, mesas redondas, etc.) en los que pueda reflexionarse y discutirse "con luz y taquígrafos" sobre materias tales como las violaciones cometidas por un cónyuge sobre otro o el acoso sexual en el trabajo, consideradas antiguamente como "cosas de la vida" y hoy día ya en algunas instituciones como un problema comunitario; por otro lado, que una cantidad considerable de recursos públicos se dedique a intentar paliar tales situaciones, las cuales eran anteriormente asuntos privados susceptibles de ser resueltos por cada ciudadano y en los que el Estado no debía inmiscuirse.

Por lo que respecta a las relaciones entre las femócratas y las feministas, éstas han sido distantes, y en muy pocos casos de estrecha cooperación. Como consecuencia, ambas han perdido la iniciativa en materias que constituyen reivindicaciones fundamentales según el ideario feminista. El aborto puede ser uno de los ejemplos ilustradores de tal proposición. Una Ley Orgánica de julio 1985 lo ha despenalizado cuando se produce alguna de las tres circunstancias siguientes: "que sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la embarazada", "que el embarazo sea consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación" o "que se presuma que el feto habrá de nacer con graves taras físicas o psíquicas". En ausencia de una acción conjunta de activistas en las organizaciones y de femócratas en las instituciones (siendo la mayoría de ambas como son partidarias de una ley más permisiva), las primeras mediante movilizaciones en la calle y las segundas desempeñando, entre otros papeles, el de promotoras de amplios debates públicos, el inicio del proceso político que podría conducir a la aprobación de una ley menos restrictiva no depende de

- ¡Error! Marcador no definido. -

ellas sino de otros actores, entre ellos el partido político en el Gobierno.

La ausencia del IM como generador o activo participante en debates públicos contrasta con la actuación de organismos de igualdad en otros países, por ejemplo en Dinamarca (Dahlerup 1993:17). Muchas femócratas han seguido allí y en otros lugares la máxima feminista de que la mejora de las condiciones de vida de las mujeres se consigue, entre otros medios, con un cambio en las mentalidades. En el caso concreto de las políticas públicas éste se produce, por ejemplo, cuando algunos sectores de la población femenina descubren que medidas que en teoría son "neutras" en términos de género (esto es, que afectan por igual a hombres y mujeres) en realidad no lo son, y se movilizan en contra de las que perjudican con mayor intensidad a éstas que a aquéllos. Así, en Dinamarca desde finales de los años setenta, las feministas radicales organizaron una "Campaña Contra el Desempleo Femenino", la cual fue apoyada por las femócratas. En ella se argumentaba que las medidas danesas contra el paro en realidad estaban favoreciendo más a los desempleados que a las desempleadas, ya que consistían principalmente en ayudas públicas para los astilleros, el sector de la construcción, el energético o el forestal, donde trabajaban sobre todo los hombres (Dahlerup 1993:9-11). Es de destacar que las femócratas pueden en estas materias iniciar o participar como interlocutores privilegiados en debates y discusiones públicas, por poseer, en general, un grado de formación superior al conjunto de la población femenina, y conocimiento de primera mano del funcionamiento de las instituciones y de los temas relacionados con la mujer. Las feministas de Estado en España no han desempeñado este papel. ¿Por qué? Porque en general, y en último término, han aceptado las directrices del PSOE en materia de igualdad entre los géneros. El caso del aborto es una vez más pertinente para ilustrar este último punto. Pese a que muchas femócratas han estado desde la creación del IM a favor de otro tipo de ley, no se han pronunciado al respecto de forma clara y frecuente, ni han favorecido la movilización de los colectivos feministas como un medio de impulsar un poco más allá la política gubernamental.

En cuanto a la continuidad futura del IM en su forma actual (en términos de rango administrativo, personal, recursos y competencias asignadas), cabe afirmar que no está asegurada si se produjera un relevo en el partido del Gobierno. La razón estriba en que el IM es una institución que continúa ligada a una formación política determinada. Ello no significa que la mayor parte de los puestos de responsabilidad del IM sean necesariamente ocupados por

- ¡Error! Marcador no definido. -

miembros del PSOE; de hecho, es posible encontrar en algunas de estas posiciones a personas que no militan en este último. Significa que no se han realizado esfuerzos importantes por recabar de otros partidos políticos adhesiones y apoyos firmes y duraderos a las actuaciones del IM. Ello podría haberse realizado, por ejemplo, con el nombramiento de destacados miembros de otras formaciones políticas en el Consejo Rector (lo que no ha tenido lugar, salvo en el caso de Cristina Almeida), o quizá, según han hecho muchas femócratas alemanas a nivel municipal, incluyendo en su jornada laboral "horas de visita" a fin de buscar activamente el contacto y los encuentros con feministas locales y con las mujeres en general de su área geográfica de actuación, algunas de las cuales pudieran estar vinculadas a otros partidos políticos (Ferree 1995). En consecuencia, la existencia del IM podría ser puesta en cuestión si una formación política distinta del PSOE formara Gobierno.<sup>44</sup> Ello contrasta con las instituciones feministas de Estado en algunos países, las cuales han sobrevivido (con éxito variable) a distintos cambios en el Ejecutivo, por ejemplo, en Dinamarca (Borchorst 1993) o Australia (Ryan 1990:78-79).

El feminismo de Estado es hoy todavía un fenómeno poco estudiado por los científicos sociales. Dos son los aspectos que podrían ser objeto de futuras investigaciones. En primer lugar, este trabajo ha documentado que el feminismo oficial ha tenido cierto impacto en la formulación de políticas de igualdad por parte de diversas instituciones, además de establecer los organismos de igualdad por sí mismos algunas medidas. Sin embargo, está por dilucidar la cuestión más amplia e importante acerca de las repercusiones de dichas políticas sobre la vida de amplios sectores de la población femenina en cada país. Estudios posteriores habrían de intentar responder a la cuestión de si las políticas de igualdad están acentuando las diferencias entre las mujeres -y no reduciéndolas, según una de las aspiraciones históricas del feminismo- al beneficiar desproporcionadamente a aquéllas que poseen un alto grado de formación y de aspiraciones laborales, y pueden verse favorecidas por la política de igualdad de oportunidades en materia laboral, a las que viven en las ciudades, lo que les facilita el acceso a la información y a los servicios sociales, a las más jóvenes, etc.

Un segundo interrogante se refiere a las maneras de hacer política en las instituciones

---

<sup>44</sup> Los documentos consultados (mayoritariamente programas para distintas elecciones generales de la principal fuerza política en la oposición desde 1982) no contienen ninguna referencia acerca del feminismo de Estado (Alianza Popular 1977; 1982; Coalición Democrática 1979; Coalición Popular 1986; Fraga Iribarne 1977; Partido Popular 1989; 1993).

- ¡Error! Marcador no definido. -

feministas. En el caso del IM este trabajo ha comprobado que algunas femócratas han realizado notables esfuerzos por convencer a otras instituciones acerca de la importancia de las reivindicaciones feministas y de la oportunidad de las medidas de igualdad. El arte de persuadir políticamente es el de hacer ver a otros qué puntos tienen en común con uno mismo, y qué acciones se pueden emprender en conjunto. Como ha indicado Dahlerup (1993:18) en el contexto danés, ello supone renunciar a avanzar las reivindicaciones que puedan irritar a los otros o a esgrimir los postulados teóricos que enfatizan, por ejemplo, el enfrentamiento entre las mujeres y los hombres. Estas parecen ser algunas características de la actuación política de las femócratas, pero pudieran existir otras, de momento inexploradas en el caso español.

## REFERENCIAS

Alianza Popular. 1977. *Qué es Alianza Popular*. Madrid: Alianza Popular.

Alianza Popular. 1982. Elecciones Generales: programa electoral.

Astelarra, Judith. 1992. "Women, Political Culture, and Empowerment in Spain." En *Women Transforming Politics: Worldwide Strategies for Empowerment*, ed. por Jill M. Bystydzienski, 41-50. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.

Boneparth, Ellen. 1980. "A framework for policy analysis." En *Women, Power and Policy*, ed. por Ellen Boneparth, 1-14. Nueva York: Pergamon Press.

Borchorst, Anette. 1995: "The Danish Equal Status Council - A Political Niche." En *Comparative State Feminism*, ed. por Dorothy McBride Stetson and Amy G. Mazur. Sage (en preparación).

Burns, Nancy E. 1991. "Institutions and Social Movements: The Case of Comparable Worth." *International Journal of Public Administration* 14:773-798.

Bustelo, Carlota. 1979. "La alternativa feminista. Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el día 3 de mayo de 1979."

Bustelo, Carlota. 1980. "Mujer y Socialismo. Para cambiar la vida."

Coalición Democrática. 1979. Elecciones generales: programa electoral.

Coalición Popular. 1986. Elecciones generales: programa electoral.

Dahlerup, Drude. 1993. "From Movement Protest to State Feminism: The Women's Liberation Movement and Unemployment Policy in Denmark." *NORA. Nordic Journal of Women's Studies* 1:4-20.

*Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura*, 27 septiembre 1983.

Duerst-Lahti, G. 1989. "The Government's Role in Building the Women's Movement." *Political Science Quarterly* 104: 246-268.

Durán, María Angeles, y María Teresa Gallego. 1986. "The Women's Movement in Spain and the New Spanish Democracy." En *The New Women's Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*, ed. por Drude Dahlerup, 200-216. Londres: Sage.

- ¡Error! Marcador no definido. -

- Eisenstein, Hester. 1991. *Gender Shock: Practising Feminism on Two Continents*. Sydney: Allen & Unwin.
- Ferre, Myra Marx. 1991-1992. "Institutionalizing Gender Equality: Feminist Politics and Equality Offices." *German Politics and Society* 24-25:53-64.
- Ferre, Myra Marx. 1995. "Making Equality: The Women's Affairs Offices in the Federal Republic of Germany." En *Comparative State Feminism*, ed. por Dorothy McBride Stetson y Amy G. Mazur. Sage (en preparación).
- Folguera, Pilar. 1988. "De la transición política a la democracia. La evolución del feminismo en España durante el período 1975-1988." En *El feminismo en España: dos siglos de historia*, ed. por Pilar Folguera, 111-131. Madrid: Pablo Iglesias.
- Fraga Iribarne, Manuel. 1977. *Alianza Popular*. Bilbao: Albia.
- Franzway, Suzanne, Dianne Court y R.W. Connell. 1989. *Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State*. Cambridge: Polity Press.
- IM. 1986. *El Instituto de la Mujer 1983-1986*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1988. *Memoria de actividades. Año 1987*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1989. *Memoria de actividades del Instituto de la Mujer. Año 1988*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1990a. *Memoria 89. Instituto de la Mujer*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1990b. *Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1988-1990. Evaluación*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1991. *Memoria Instituto de la Mujer 1990*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1992. *Memoria Instituto de la Mujer 1991*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- IM. 1993. *Segundo Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1993-1995*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Kaplan, Gisela. 1992. *Contemporary Western Feminism*. Londres: UCL Press and Allen & Unwin.
- Kingdom, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, Illinois y Londres: Scott, Forest and Company.

- ¡Error! Marcador no definido. -

- Mazur, Amy G. 1991. "Agendas and *Égalité Professionnelle*: Symbolic Policy at Work in France." En *Equality Politics and Gender*, ed. por Elizabeth Meehan y Selma Sevenhuijsen, 122-141. Londres: Sage.
- Mazur, Amy G. 1994. "Making and Breaking Symbolic Reform: Equal Employment Policy for Women in France, Great Britain and the U.S.A." Ponencia presentada en *Equality Policy - A Comparative European Perspective*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid 17-22 abril.
- Miranda, María Jesús. 1984. "Organismos gubernamentales: desarrollo de políticas para la mujer." *Mujeres* 4:72-73.
- Outshoorn, Joyce. 1992. "'Femocrats' in the Netherlands: Mission of Career." Ponencia presentada en *Studying the Effects of Social Movements*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Limerick, Irlanda, 30 marzo-4 abril.
- Outshoorn, Joyce. 1994. "The Administrative Accommodation of the 'Feminist Question': State Feminism in the Netherlands." Ponencia presentada en *Equality Policy - A Comparative European Perspective*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid 17-22 abril.
- Outshoorn, Joyce, y Amy G. Mazur. 1994. "Proposal for a Workshop for the Joint Sessions of Workshops of the ECPR, to be held in Bordeaux 1995."
- Partido Popular. 1989. Elecciones generales: programa electoral.
- Partido Popular. 1993. Elecciones generales: programa electoral.
- PSOE. 1976. Resoluciones del 27 Congreso, Madrid, 5-8 diciembre.
- PSOE. 1977. Elecciones generales: programa electoral.
- PSOE. 1979a. Elecciones generales: programa electoral.
- PSOE. 1979b. Resoluciones del 28 Congreso, Madrid, 17-20 mayo.
- PSOE. 1979c. Resoluciones del Congreso Extraordinario, Madrid, 28-29 septiembre.
- PSOE. 1982. Elecciones generales: programa electoral.
- PSOE. 1988a. *Aspectos y problemas de la vida política española. Programa 2.000*. Madrid: Pablo Iglesias.
- PSOE. 1988b. *Estrategias para la igualdad de sexo. Programa 2.000. Cuadernos de debate*. Madrid: Siglo XXI.

- ¡Error! Marcador no definido. -

- Rockman, B. A. 1990. "Minding the State -- or a State of Mind? Issues in the Comparative Conceptualization of the State." *Comparative Political Studies* 23:22-55.
- Ryan, Lyndall. 1990. "Feminism and the Federal Bureaucracy 1972-1983." En *Playing the State: Australian Feminist Interventions*, ed. por Sophie Watson, 71-84. Londres: Verso.
- Sawer, Marian. 1990. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Scanlon, Geraldine M. 1990. "El movimiento feminista en España, 1900-1985: logros y dificultades." En *Participación Política de las Mujeres*, ed. por Judith Astelarra, 83-100. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.
- Stetson, Dorothy McBride. 1987. *Women's Rights in France*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Stetson, Dorothy McBride, y Amy G. Mazur, eds. 1995. *Comparative State Feminism*. Sage (en preparación).
- Stewart, Debra W. 1980. "Institutionalization of Female Participation at the Local Level: Commissions on the Status of Women and Agenda-Building." *Women & Politics*: 37-63.
- Threlfall, Mónica. 1985. "The Women's Movement in Spain." *New Left Review* 151:44-73.
- Valiente, Celia. 1994. *Políticas públicas para la mujer trabajadora en Italia y España (1900-1991)*. Madrid: Instituto Juan March.
- Watson, Sophie. 1990. "The State of the Play: An Introduction." En *Playing the State: Australian Feminist Interventions*, ed. por Sophie Watson, 3-20. Londres: Verso.

- ¡Error! Marcador no definido. -

## ANEXO

### Relación de personas entrevistadas

Abril, Victoria. Consejera técnica de la Dirección General del IM. 22 abril 1944.

Almeida, Cristina. Vocal del Consejo Rector del IM. 12 abril 1994.

Arnedo, Elena. Miembro de "Mujer y Socialismo" del PSOE. 17 septiembre 1994.

Bengoa, Juana. Miembro del Consejo Rector del IM por el ministerio de la Presidencia. 5 abril 1994.

Blanca, Cristina. Jefa del Servicio de los Centros de Información de los Derechos de la Mujer del IM. 25 mayo 1994.

Blanco, Delia. Consejera técnica de la Dirección General del IM. 3 octubre 1994.

Bustelo, Carlota. Miembro de "Mujer y Socialismo" del PSOE. Directora del IM (octubre 1983-julio 1988). Subsecretaria del Ministerio de Asuntos Sociales (1988-1990). 6 abril 1994.

Carretero, María Antonia, y Mar García. Jefas de Sección y del Servicio de Cooperación con Asociaciones, Subdirección General de Cooperación del IM. 26 abril 1994.

Fernández, Matilde. Vocal del Consejo Rector del IM. Ministra de Asuntos Sociales (1988-1993). 13 abril 1994.

Garaizábal, Cristina. Miembro de la Comisión Anti-Agresiones. 8 junio 1994.

García-Pascual, Isabel (entrevistada con M. Angeles de Lope y Pilar Saucés). Miembros de Mujeres Libres. 9 junio 1994.

Gutiérrez, Purificación. Vocal del Consejo Rector del IM. Directora del IM (abril 1991-septiembre 1993). 28 marzo 1994.

Hernández, Lourdes. Miembro de la Coordinadora de Grupos de Mujeres de Pueblos y Barrios de Madrid. 2 junio 1994.

Jiménez de Parga, Beatriz. Miembro del Consejo Rector del IM por el Ministerio de Justicia. 15 abril 1994.

Linares, Lola. Jefa del Área de Programas, Subdirección General de Programas del IM. 27 abril 1994.

Mañeru, Ana. Jefa de Programas de Educación y Cultura, Subdirección General de Programas

- ¡Error! Marcador no definido. -

del IM. 26 abril 1994.

Martínez, María Teresa. Secretaria general del IM. 19 abril 1994.

Martínez Ten, Carmen. Directora del IM (julio 1988- abril 1991). 5 mayo 1994.

Mazarrasa, Lucía. Miembro del Forum de Política Feminista. 3 junio 1994.

Montero, Justa. Miembro de la Comisión Pro-Derecho al Aborto. 25 mayo 1994.

Muriana, Carmen. Vocal del Consejo Rector del IM como responsable del Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores. 12 mayo 1994.

Padilla, Charo. Consejera técnica del Servicio de Informes Jurídicos del IM. 11 mayo 1994.

Pedro, María de. Funcionaria del Servicio de Difusión y Relaciones con los Medios de Comunicación, Subdirección General de Cooperación y Difusión del IM. 27 abril 1994.

Pérez, María Antonia. Jefa del Servicio de Cooperación Nacional, Subdirección General de Cooperación. 27 abril 1994.

Pérez Infante, José Ignacio. Miembro del Consejo Rector del IM por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 12 abril 1994.

Pérez del Campo, Ana María. Vocal del Consejo Rector del IM como representante de la Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas. 7 abril 1994.

Pineda, Empar. Miembro del Colectivo de Feministas Lesbianas. 8 junio 1994.

Rodríguez, Milagros. Miembro de "Mujer y Socialismo" del PSOE. Vocal del Consejo Rector del IM. 22 septiembre 1994.

Roig, Mercedes. Jefa del Servicio de Publicaciones, Subdirección General de Estudios y Documentación del IM. 11 abril 1994.

Romero, Isabel. Subdirectora general de Cooperación y Difusión del IM. 25 abril 1994.

Subirats, Marina. Vocal del Consejo Rector del IM. Directora del IM desde septiembre de 1993. 10 mayo 1994.

Tercero, Julia. Jefa del Servicio de Relaciones con Europa, Gabinete de Relaciones Internacionales del IM. 26 abril 1994.

Vilches, María Jesús. Vocal del Consejo Rector del IM como responsable de la Secretaría Confederal de la Mujer de Comisiones Obreras. 11 abril 1994.

- ¡Error! Marcador no definido. -

Villegas, Lucía. Vocal del Consejo Rector del IM como responsable del Departamento Confederal de la Mujer de Unión General de Trabajadores. 9 mayo 1994.