
El feminismo de Estado y los debates políticos: la formación ocupacional en España (1983-1998)¹

Celia Valiente Fernández

Este artículo estudia los organismos de igualdad (también llamados instituciones feministas) establecidos con el propósito explícito de contribuir a la mejora del estatus de las mujeres. La pregunta central de este trabajo es: ¿desempeñan estos organismos un papel destacado en el proceso de toma de decisiones políticas y, más concretamente, en los debates anteriores a las decisiones más importantes relativas a un asunto dado? La actuación de la principal institución de este tipo en el Estado central en España, el Instituto de la Mujer, respecto a la formación ocupacional desde los años ochenta se ha elegido como caso de estudio. Su análisis revela que dicho organismo apenas ejerció ninguna influencia en las discusiones que precedieron a las medidas más destacadas en esta materia. Las razones que explican esta falta de influencia son, entre otras: las características del área de política pública de formación ocupacional; la relativa debilidad del Instituto de la Mujer por comparación con otras instituciones; y el tipo de Estado de bienestar que existe en España.

Palabras clave: Género, formación ocupacional, debates políticos, política pública, España.

Este trabajo analiza la influencia de los organismos de igualdad de género en la elaboración de políticas públicas, en concreto, en los debates que preceden a las decisiones más

1. El origen de este artículo es mi primera contribución a un proyecto internacional de investigación sobre la influencia de los organismos de igualdad en los debates políticos acerca de cuestiones de importancia en democracias post-industriales, dirigido por Dorothy McBride Stetson y Amy G. Mazur. Recojo también algunas de mis aportaciones al Proyecto «Las ciudadanas y lo político», dirigido por Pilar Pérez Cantó y financiado por el II Plan Nacional I+D (Programa Sectorial sobre Estudios de las Mujeres y del Género). Descarta agradecer a Laura Cruz su ayuda en la búsqueda de fuentes primarias y secundarias. Ella, al igual que Manuel Jiménez, hicieron comentarios inestimables a versiones anteriores de este trabajo, que fueron presentadas en seminarios y congresos realizados en Dinamarca, España, Estados Unidos, Italia y Reino Unido.

importantes. Instituciones cuya función principal reside en impulsar políticas para conseguir un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres se han fundado en los países occidentales sobre todo desde los años setenta. En la literatura sobre ciencias sociales este conjunto de instituciones se denomina «feminismo de Estado» (*state feminism*), «feminismo oficial» o «feminismo institucional», conociéndose con el nombre de «feministas de Estado» (*state feminists*) a las personas que trabajan en tales «instituciones feministas» u «organismos de igualdad» (Stetson y Mazur, 1995). Examinó la cuestión valiéndome de un estudio de caso, centrado en el principal organismo de igualdad del Estado central, el Instituto de la Mujer, creado en 1983². El área de política pública investigada es la relativa a la formación ocupacional (formación dirigida a las personas que están trabajando o están desempleadas).

En la primera sección de este artículo examino una parte de la literatura de ciencias sociales sobre políticas públicas, feminismo de Estado y movimientos de mujeres. Dichas investigaciones proporcionan pistas para ponderar el papel de los organismos de igualdad en el proceso de toma de decisiones políticas. Estas tres literaturas sugieren que la principal institución feminista del Estado central español ejercerá una influencia moderada (pero no despreciable) en la elaboración de políticas públicas. En la segunda sección cotejo esta predicción con el caso empírico de la formación ocupacional en España desde 1983, y compruebo que la predicción no se cumple, puesto que el Instituto de la Mujer apenas ha participado en los principales debates políticos en el área estudiada. En la tercera sección examino los factores que explican la desconexión entre el pronóstico inferido de la teoría y el estudio de caso: la relativa «juventud» del Instituto de la Mujer en los años ochenta, las características del área de política pública sobre formación ocupacional, y el tipo de Estado de bienestar que existe en España.

Revisión de la literatura

Según la literatura sobre políticas públicas, para que se establezca una de ellas es necesario que los decisores políticos conceptualicen una situación como un «problema» que requiere la intervención gubernamental. Además, el modo de definir los problemas en la esfera política determina parcialmente cómo van a ser resueltos (Cobb and Elder, 1972: 30; Dery, 1984: 16-17; Kingdom, 1984: 207; Nelson, 1984: 13, 23).

Las decisiones políticas son normalmente precedidas por debates o discusiones en los que, en teoría, pueden participar los organismos de igualdad. Si las instituciones feministas toman parte en estas deliberaciones, es razonable argumentar que ejercen cierta influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. Ha de tenerse en cuenta que, en todos los países, la mayoría de los organismos de igualdad no poseen ni las competencias ni los recur-

2. Sobre el Instituto de la Mujer, consúltense: Threlfall (1996; 1998) y Valiente Fernández (1996).

tos para formular y poner en práctica ellos mismos políticas de igualdad, pero tienen el mandato explícito de intentar convencer a otras instituciones para que elaboren medidas de este tipo. Los organismos de igualdad pueden cumplir esta función de diversas maneras, entre otras, participando en las discusiones que anteceden a la toma de las principales decisiones.

En este artículo argumento que los organismos de igualdad desempeñan un papel importante en el proceso político cuando consiguen introducir referencias al género en las discusiones políticas. Utilizo el término «género» para referirme a las diferencias entre los hombres y las mujeres relativas a su situación económica, política, social y cultural, si bien soy consciente de que el vocablo tiene muchos otros significados (Scott, 1986; Hood-Williams, 1996). Cuando las feministas de Estado logran introducir nociones de género en un debate público, los participantes en el mismo las utilizan en sus argumentaciones, por ejemplo, describiendo cómo los problemas afectan de manera distinta a hombres y a mujeres, o identificando qué soluciones favorecen más a unos que a otras (o viceversa). Propongo que, a igualdad de otras condiciones, si el debate que precede a una política contiene referencias al género, la política en cuestión responderá mejor a las necesidades de las mujeres (como quiera que se definan) que si no las contuviera.

La idea de la inclusión de la perspectiva de género en las deliberaciones políticas es similar al concepto de representación «sustantiva» acuñado por Hanna Fenichel Pitkin (1972 [1967]). Según esta autora, la representación «descriptiva» se refiere a la presencia de individuos que comparten las características del grupo representado. En el caso de las mujeres, la representación «descriptiva» en el ámbito político tiene lugar cuando éstas forman parte de la élite política. De otro lado, la representación «sustantiva» consiste en la explicitación de las preferencias de grupos determinados (con independencia de quién las haga explícitas). Defiendo que la representación «sustantiva» de las mujeres tiene lugar, entre otras circunstancias, cuando se consigue incluir la perspectiva de género en los debates políticos.

La noción de la explicitación de la perspectiva de género en la discusión pública también está relacionada con el concepto de los «marcos de referencia» (*frames*), utilizado por los estudiosos de los movimientos sociales (Gamson, 1988; Snow y Benford, 1988). Para movilizar a los ciudadanos y lograr que participen en acciones colectivas es importante que los líderes de ciertos grupos (por ejemplo, ecologistas o pacifistas) presenten sus demandas en términos que la población pueda entender, y que estén ligados a problemas que le conciernen. De otro lado, en el ámbito político las discusiones se desarrollan en el contexto de un marco de referencia o un discurso hegemónico. Uno de los objetivos de algunos movimientos sociales consiste, justamente, en la modificación de este marco de referencia predominante. Éste es también el caso de las instituciones feministas, cuando consiguen ligar el tema de la igualdad entre hombres y mujeres con los asuntos normalmente presentes en las discusiones políticas.

Todos los debates políticos pueden contener nociones de género. Si bien el sentido común nos indica que es más fácil introducir la perspectiva de género en algunas discu-

siones que en otras, ningún tema está necesariamente relacionado con el estatus de las mujeres en las deliberaciones políticas. Permítaseme ilustrar esta proposición con el ejemplo del aborto. Puede tal vez resultar obvio, a primera vista, concebir este asunto como una cuestión que concierne a las mujeres, por lo que, en principio, podemos pensar que será relativamente sencillo incluir referencias al género en una discusión sobre el tema. Ello no obstante, no siempre sucede así, y, en ocasiones, algunos debates acerca del aborto tratan sobre todo (o exclusivamente) de los derechos del feto y de los médicos, y prácticamente nada (o nada en absoluto) de los de las mujeres.

Además de la literatura sobre políticas públicas, otros dos tipos de investigación en ciencias sociales resultan útiles a la hora de estudiar los potenciales efectos de los organismos de igualdad en las discusiones políticas: los estudios sobre el feminismo de Estado y sobre los movimientos sociales (en especial el movimiento de mujeres).

Respecto a la literatura académica sobre el feminismo oficial (y la literatura no académica producida desde el movimiento feminista), he argumentado en otro lugar (Valiente Fernández, 1996: 177-178) que son dos las valoraciones acerca de la efectividad de las instituciones feministas respecto de las políticas públicas. Para algunas académicas (y algunas militantes del movimiento de mujeres, las feministas de Estado no son capaces de impulsar con éxito medidas de igualdad, debido, entre otros motivos, a que cuentan con muy poco poder y escasos recursos. Por contraste, la mayor parte de los estudios ha 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, y que han desempeñado un papel fundamental a la hora de traducir las aspiraciones del movimiento en objetivos concretos de políticas reales (Eisenstein, 1991: 23; Outshoorn, 1997; Sawyer, 1990; Watson, 1990). En esta línea de argumentación, el primer estudio internacional sobre feminismo oficial en catorce Estados (Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia) concluyó que los organismos de igualdad en todos los países estudiados, salvo Polonia, «tienen la capacidad de centrar la atención de los líderes políticos, a veces por primera vez, en leyes y regulaciones que pueden cambiar el estatus de las mujeres en relación con los hombres»³ (Stetson y Mazur, 1995: 272).

Según las conclusiones de la investigación comparativa internacional que ahora comento (Stetson y Mazur, 1995: 287-291), las instituciones feministas son más efectivas en aquellos países que cumplen dos condiciones. En primer lugar, amplios sectores de la población creen que el Estado debe intentar activamente reducir las desigualdades sociales y, además, dicho Estado posee la capacidad estructural de incluir a diversos actores sociales en el proceso de elaboración de políticas públicas. En segundo lugar, existe un movimiento feminista vigoroso compuesto por una rama radical y otra reformista, dispuesta esta

3. Todas las traducciones del inglés al castellano que aparecen en este artículo han sido realizadas por Celia Valiente Fernández.

última a cooperar con las instituciones. Por tanto, del estudio dirigido por Stetson y Mazur se deduce el pronóstico de que el principal organismo de igualdad en España ejercerá una influencia moderada (pero no despreciable) en el proceso de toma de decisiones políticas. De un lado, amplios sectores de la población española creen que el Estado debe intervenir en la sociedad y la economía a fin de encargarse de los individuos con problemas (Beltrán, 1990). Además, algunos actores sociales están incluidos en el proceso de toma de decisiones políticas, si bien en grado menor que en otros países (Subirats, 1992). Por otra parte, en términos comparativos, el movimiento feminista es débil (pero no insignificante), y se compone de una corriente radical y de otra reformista dispuesta a trabajar con el Estado⁴.

En cuanto a la literatura académica sobre movimientos sociales (y en particular sobre el movimiento feminista), una parte de la misma ha estudiado la importancia del contexto político a la hora de explicar el éxito o fracaso de los movimientos sociales. Una dimensión identificada como crucial para las organizaciones feministas, en Europa occidental, en general (Katzenstein, 1987), o en países concretos como Italia, en particular (Beckwith, 1987), es la fortaleza o debilidad de los partidos de izquierdas, que son los principales (aunque problemáticos) aliados del movimiento de mujeres. Los análisis sobre organizaciones feministas sugieren que, a igualdad de otras condiciones, sus demandas se satisfarán mejor cuando los partidos de izquierdas estén en el poder. Por tanto, en España el contexto político tendría que haber resultado beneficioso para las demandas feministas (planteadas por el movimiento de mujeres y/o los organismos de igualdad) durante la mayor parte del período estudiado en este artículo, puesto que el PSOE alcanzó el poder en las elecciones generales de otoño de 1982, para permanecer en él hasta las de primavera de 1996.

En síntesis, los dos cuerpos de literatura teórica revisados (sobre el feminismo de Estado y el movimiento feminista) predicen, en líneas generales, el impacto de los organismos de igualdad en un país en un momento determinado. En cuanto a España, las dos literaturas pronostican una influencia modesta (pero no desdeñable) de las instituciones feministas en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Por supuesto, los organismos de igualdad pueden ejercer más influencia en unos asuntos que en otros, y la existencia de esta diferencia es compatible con las conclusiones del principal estudio internacional sobre el feminismo de Estado (Stetson y Mazur, 1995), siempre que esta diferencia sea reducida. Por contraste, según algunas investigaciones sobre el movimiento feminista, los grupos de mujeres pueden desempeñar un papel crucial en algunas áreas de política pública pero no en otras (véase, por ejemplo, Beckwith, 1987). ¿Cabe pensar que sea éste también el caso de los organismos de igualdad? ¿Es frecuente que una institución feminista resulte muy influyente en algunas cuestiones e irrelevante en otras? Ésta es una pregunta empírica que requiere una respuesta también empírica. Con el

4. Sobre el movimiento feminista en España, véanse: Durán y Gallego (1986); Escario *et al.* (1996); Scanlon (1990); Threlfall (1985; 1996).

fin de examinar si la influencia de los organismos de igualdad varía en distintas áreas de política pública, la investigación presentada en este artículo será completada en el futuro con otros casos de estudio, relativos a la representación política, la prostitución y el aborto (este trabajo trata únicamente de la formación ocupacional)⁵.

Los organismos de igualdad han venido funcionando en algunos países ininterrumpidamente durante varias décadas. Su ascendiente puede variar no sólo entre distintas áreas de política pública, sino también a lo largo del tiempo. Los dos cuerpos de literatura mencionados predicen una modificación en el poder de las instituciones feministas, si se producen cambios en el partido en el Gobierno y si varía la fortaleza (o debilidad) del movimiento feminista. Para analizar si el impacto de los organismos de igualdad cambia con el paso del tiempo, en este artículo analizo los debates sobre formación ocupacional desde 1983 (año de fundación del Instituto de la Mujer) hasta enero de 1998 (cuando concluí el trabajo de campo para elaborar este caso de estudio). Durante todos estos años la importancia del movimiento feminista apenas ha variado, mientras que sí cambió el partido en el Ejecutivo, ya que el Partido Popular formó gobierno en la primavera de 1996. Por tanto, puede sospecharse que la influencia de los organismos de igualdad en el proceso de elaboración de políticas públicas haya disminuido desde entonces.

Caso empírico: la formación ocupacional en España desde 1983.

Selección de los debates y las fuentes

A continuación analizo los debates políticos relativos a la formación ocupacional en España desde 1983⁶. Como he mencionado antes, este artículo se incluye en un proyecto internacional de investigación. El primer trabajo escrito para dicho proyecto (Stetson y Mazur, 1997) es un estudio comparativo de la influencia de los organismos de igualdad en las deliberaciones sobre formación ocupacional en Estados Unidos y Francia. Con el fin de que los resultados de mi investigación y la de Stetson y Mazur sean comparables, he seleccionado las discusiones políticas siguiendo los criterios de dichas autoras. En sus propias palabras: «1) Los debates tienen lugar en escenarios públicos tales como

5. Según he mencionado antes, este artículo se enmarca en un proyecto de investigación internacional. Quienes en él participamos entendemos que la desigualdad por razón de género es multidimensional, y se manifiesta, entre otros ámbitos, en el del trabajo, la sexualidad, la reproducción y el poder público. Escogimos como casos para el estudio asuntos ligados a los cuatro ámbitos: la formación profesional (asociada al trabajo), la prostitución (ligada a la sexualidad), el aborto (relacionado con la reproducción) y la representación política (por medio de la cual se ejerce el poder en la arena pública). Los debates que preceden a la toma de decisiones políticas en las cuatro materias citadas son seleccionados y analizados, en todos los países occidentales que comprende el estudio, con igual criterio y metodología.

6. No estudio la formación profesional porque, en general, comprende programas educativos para estudiantes, y no para ocupados o parados. Recuérdese que, en el proyecto internacional de investigación en el que se enmarca este artículo, la formación ocupacional fue escogida como caso de estudio por ser un asunto relacionado con el trabajo, uno de los principales ámbitos donde se manifiesta la desigualdad entre las mujeres y los hombres.

parlamentos, tribunales de justicia, medios de comunicación, congresos de partidos políticos o campañas electorales. 2) Los debates se producen en escenarios en los que los organismos de igualdad pueden participar. 3) Los debates recogen adecuadamente la diversidad de posturas sobre el tema en cuestión en el período cubierto por la investigación. 4) Los debates concluyen con una decisión política (por ejemplo, la aprobación de legislación, la sentencia de un tribunal, o una propuesta política)» (Stetson y Mazur, 1997: 5-6).

He escogido dos debates, aunque en la investigación de Stetson y Mazur se analizaron tres para cada país (EE.UU. y Francia). He restringido mi elección a dos discusiones (en vez de tres) porque en torno a la formación ocupacional sólo han tenido lugar en España dos debates importantes entre 1983 y enero de 1998. Como muestro a continuación, la primera deliberación se produjo a mediados de los años ochenta, y la segunda a principios y mediados de los noventa.

Las fuentes para la realización de este estudio incluyen documentos publicados y no publicados del Instituto de la Mujer, legislación, programas electorales de partidos políticos, resoluciones de los congresos de partidos y sindicatos, publicaciones de las organizaciones empresariales y sindicales, prensa y una deliberación parlamentaria.

El primer debate: el «Plan FIP» y la Creación del Consejo General de la Formación Profesional (1985-1986)

Antes de analizar la discusión de mediados de los años ochenta, resulta pertinente describir sucintamente el área de política pública relativa a la formación ocupacional desde una perspectiva histórica. Durante el franquismo, el programa de formación ocupacional más importante se desarrolló en los años sesenta, y fue gestionado a través del «Programa de Promoción Profesional Obrera» (PPO). Se impartieron cursos de corta duración con el objetivo de proporcionar a personas procedentes del ámbito rural las habilidades necesarias para trabajar en una economía industrial y de servicios. Algunos trabajadores agrícolas siguieron también cursos, a fin de capacitarse en el manejo de maquinaria agrícola. El PPO convivió con otros programas ocupacionales de menor importancia (Pérez Díaz, 1995: 9; Pérez Díaz y Rodríguez, 1994: 24).

Durante la transición a la democracia la formación ocupacional languideció. En 1978 se creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM) con tres funciones principales: administrar las prestaciones por desempleo, actuar como agencia de colocación y gestionar la formación ocupacional; el PPO (cuyo nombre había cambiado en 1973) pasó a formar parte del INEM. En la práctica, el INEM desempeñó sobre todo la primera actividad (la gestión de las prestaciones por desempleo), una tarea ingente, dado el elevadísimo nivel de paro en España. A causa principalmente de la escasez de personas trabajando en la institución, el INEM apenas cumplió su segundo cometido (colocar a los desempleados), y lo mismo puede afirmarse respecto a la gestión de la formación ocupacional. Como conse-

cuencia, el número de personas que asistía a un curso ocupacional cayó en picado: de aproximadamente 300.000 en 1975 a unas 60.000 en 1985 (Fundación Encuentro, 1993: 185-186; Pérez Díaz y Rodríguez, 1994: 25).

El Acuerdo Económico y Social (AES) fue firmado el 9 de octubre de 1984 por UGT, CEOE y CEPYME (no por CCOO). El AES, un pacto social que seguía a otros bipartitos y tripartitos rubricados en años precedentes, trataba sobre todo del desempleo, y contemplaba algunos objetivos en materia de formación ocupacional, incluyendo la incentivación de la entrada de los jóvenes en el mercado laboral a través de programas formativos de este tipo (Cruz, 1996: 7-8)⁷.

España ingresó en la Comunidad Europea (CE) en 1986. Los decisores políticos españoles sabían que el Fondo Social Europeo financiaba hasta el 65% de los programas de formación ocupacional de Estados miembros de la CE, siempre que éstos sufragaran la proporción restante. Los políticos españoles se dieron cuenta de que España se arriesgaba a perder esta ocasión de recibir dinero europeo, si no contaba con un plan de formación ocupacional integral. Por tanto, en 1985 aprobaron uno, denominado «Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional» («Plan FIP»). Uno de los objetivos del Plan FIP consistía en desarrollar los programas de formación ocupacional dirigidos a diversos colectivos, entre ellos los parados⁸.

Tras la aprobación del Plan FIP, se creó en 1986 el Consejo General de la Formación Profesional (Ley 1 de 7 de enero), dependiente del Ministerio de Trabajo. Este órgano consultivo elaboraba recomendaciones al Gobierno en materia de formación ocupacional (y profesional); también formulaba políticas, puesto que proponía y aprobaba regularmente el plan de formación ocupacional (y profesional), y controlaba la puesta en práctica del mismo. Este Consejo General se componía de trece representantes del Estado (designados por los Ministerios de Trabajo y de Educación), trece de los trabajadores y trece de los empresarios, y era presidido alternativamente por los ministros de Trabajo y de Educación (uno cada año). El Consejo contaba con cuatro vicepresidentes: el primero procedía del Ministerio de Trabajo o del de Educación (de modo alterno cada año), el segundo del Ministerio de Agricultura e Industria, y el tercero y el cuarto de las asociaciones sindicales y empresariales. El Ministerio de Cultura, al que entonces pertenecía el Instituto de la Mujer (desde 1983 hasta 1988), no estaba representado en este Consejo.

El volumen de recursos dedicado a la formación ocupacional creció inmediatamente tras la aprobación del Plan FIP. Así, el gasto público en esta materia (en términos monetarios) fue de 15.306 millones de pesetas en 1985, de 47.710 millones en 1986, y de 134.000 millones en 1989 (Fundación Encuentro, 1993: 186). De modo similar, el número de personas que siguieron este tipo de cursos también se incrementó, desde aproxima-

7. El AES puede consultarse en: De la Villa (1985:221-253).

8. Sobre la «europeización» de la política española de formación ocupacional, véase: Cruz (en prensa).

damente 60.000 en 1985 hasta superar los 400.000 a principios de los noventa (Pérez Díaz y Rodríguez, 1994: 25). Los cursos se impartían sobre todo a los desempleados y a los jóvenes en busca de su primer trabajo, y sólo muy raramente a los ocupados. En general, un bajo nivel educativo caracterizaba a los beneficiarios de estos programas formativos, ya que a finales de los ochenta y principios de los noventa, aproximadamente el 50% de ellos tenía sólo estudios primarios (completos o incompletos) (Fundación Encuentro, 1993: 187-188).

El debate político que precedió a la aprobación del Plan FIP y la creación del citado Consejo General es analizado en esta investigación⁹. La aprobación del Plan FIP y la creación del Consejo General de la Formación Profesional constituyen las principales medidas en el ámbito de la formación ocupacional durante la década de los ochenta.

Al investigador le resulta difícil reconstruir esta discusión de los años ochenta al menos por tres razones. En primer lugar, los vestigios documentales del debate son escasos y se encuentran dispersos. En segundo lugar, esta deliberación fue relativamente corta y adquirió poca notoriedad pública, ya que los medios de comunicación hicieron pocas referencias a la misma. Por último, los participantes realizaron numerosas declaraciones acerca de la importancia de la formación ocupacional, toda vez que la cuestión no constituía una prioridad para ellos. De hecho, las discusiones sobre formación ocupacional parecen haber padecido esta dimensión retórica, al menos hasta principios de la década de los noventa (según se deduce, por ejemplo, de Pérez Díaz, 1995: 8-9).

Los participantes en el debate de los ochenta fueron, sobre todo, políticos y altos funcionarios del Ministerio de Trabajo, junto con representantes de las principales confederaciones sindicales (UGT y CCOO) y empresariales (CEOE y CEPYME), y de los partidos políticos. Todos ellos se mostraron de acuerdo (explícita o implícitamente) en la conveniencia de que España aprovechara los fondos europeos para revitalizar la languideciente formación ocupacional. Ésta era vista como una herramienta para combatir el desempleo, que ya alcanzaba en España la tasa más elevada de toda la CE (la tasa de paro en nuestro país era de 21% en 1985; OCDE, 1992: 43)¹⁰. La formación ocupacional era concebida entonces como una parte de las políticas activas del mercado de trabajo (Cruz, 1996). El Partido Conservador (en aquellos años bajo las denominaciones de Alianza Popular y Coalición Popular), y las organizaciones empresariales, de acuerdo con el resto de los participantes en la deliberación acerca de la ventaja que supondría para España la recepción de recursos europeos, enfatizaban, no obstante, la necesidad de promocio-

9. Las fuentes utilizadas para la reconstrucción de esta discusión son: AP (1982:34-36); PSOE (1982; 1984:31-32); UGT (1983:134-137); *Gaceta Sindical* (la publicación periódica de CCOO) y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (la publicación periódica de CEOE) (he examinado todos los números de las publicaciones periódicas de CCOO y de la CEOE entre 1984 y 1986, ambos años inclusive); y recortes de prensa.

10. La tasa de paro es el porcentaje de parados sobre el total de activos (ocupados y parados).

nar la inversión privada (y no tanto la formación ocupacional) para luchar adecuadamente contra el desempleo.

El principal organismo de igualdad del Estado central, el Instituto de la Mujer, no tomó parte en esta discusión sobre programas formativos ocupacionales de los años ochenta. Además, ningún participante en el debate argumentó de acuerdo con una perspectiva de género. Ello resulta sorprendente, dado que el Plan FIP comprendía algunos programas dirigidos exclusivamente a mujeres: a las que desearan incorporarse al mercado de trabajo tras haber permanecido ausentes del mismo durante años, y a las que fueran a trabajar en profesiones donde las mujeres estuvieran claramente infrarrepresentadas (CEDEFOP, 1995: 52-53). Los decisores políticos españoles establecieron estos programas siguiendo las directrices emanadas del Fondo Social Europeo (FSE). Cabe destacar que, si bien en períodos anteriores el FSE había emitido únicamente recomendaciones muy generales a los Estados miembros de la CE acerca de las actuaciones que serían objeto de especial atención a la hora de recibir subvenciones, a mediados de los años ochenta el FSE ya formulaba instrucciones en este sentido mucho más concretas (Cruz, 1996: 8).

La discusión sobre la creación del Consejo General de la Formación Profesional quedó reflejada, en parte, en un debate parlamentario, puesto que dicho Consejo fue establecido por Ley (las Leyes necesitan procesamiento parlamentario)¹¹. En la deliberación intervinieron parlamentarios de los principales partidos políticos. Los representantes del PSOE argumentaron que una de las causas del alto nivel de paro en España consistía en que la formación de la población activa no coincidía con la demandada por los empresarios. La formación ocupacional se veía entonces como un medio para proporcionar a los individuos en edad de trabajar las habilidades que los harían «empleables» en una economía post-industrial. Los parlamentarios socialistas defendieron que el Consejo General requería estar formado por representantes de los trabajadores y los empresarios (además de los del Estado), puesto que uno de los graves problemas de la formación ocupacional que se había impartido hasta aquel momento consistía en el divorcio entre los conocimientos que proporcionaba a los activos y los que requerían los empleadores.

Los parlamentarios procedentes del principal partido de la oposición, el después llamado Partido Popular, entendían que la causa del elevado desempleo radicaba en la falta de incentivos a la inversión privada, y no tanto en la formación de la población activa o la proporcionada en los cursos ocupacionales. Los parlamentarios conservadores demandaron que el Consejo General estuviera compuesto no sólo por representantes del Estado, los principales sindicatos y los empresarios, sino también de los restantes sindicatos, los profesores de formación ocupacional y los individuos que asistieran a los cursos.

11. El íter legislativo completo puede consultarse en el Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 3239 de la serie general. El debate parlamentario tuvo lugar en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados (27 junio 1985), la reunión de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (26 noviembre 1985) y la reunión de la Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura del Senado (5 diciembre 1985).

Por su parte, los parlamentarios de los partidos regionalistas (principalmente del Partido Nacionalista Vasco) adujeron que la creación del Consejo General suponía una amenaza a la estructura descentralizada del Estado. El mencionado Consejo, que iba a hacer recomendaciones al Gobierno central en materia de formación ocupacional (y profesional), significaba un desarrollo institucional del Estado central en un momento en que las competencias en estas materias ya habían sido transferidas a algunas Comunidades Autónomas, y se transferirían a otras en el futuro. Los parlamentarios regionales, tras argumentar de este modo, solicitaron inicialmente la retirada del proyecto legislativo completo; más adelante, demandaron la inclusión de representantes de las regiones en dicho Consejo.

De nuevo, al igual que sucedió con la discusión del Plan FIP, el debate no incluyó en ningún momento referencias de género. No se hizo mención alguna a las mujeres, o a su posición y a la de los hombres en esta materia, a lo largo de toda la deliberación parlamentaria.

El segundo debate: los pactos de 1992 y 1996 y la reforma del Consejo General de la Formación Profesional

A principios de la década de los noventa resultaba claro que había que promocionar la formación de los ocupados, puesto que la mayor parte de los recursos se habían empleado hasta entonces en desarrollar la dirigida a los parados. Es en este contexto en el que debemos analizar los dos pactos firmados por representantes del Estado y de los interlocutores sociales el 16 de diciembre de 1992¹². Si hasta esa fecha el INEM se había encargado de la gestión de los programas de formación para los desempleados y los ocupados, desde la firma de los Acuerdos se encargaría sólo de gestionar los cursos dirigidos a los parados. Los programas para los ocupados pasaron a ser administrados, de forma conjunta, por las organizaciones empresariales y sindicales (pero no por el Estado). Fundaciones bipartitas con representantes sindicales y empresariales se fueron creando con este propósito, denominándose la de ámbito nacional «Fundación para la Formación Continua en la Empresa» (FORCEM)¹³. Ambos acuerdos establecieron alicientes para la formación ocupacional proporcionada en las grandes empresas, y en grupos de las pequeñas y medianas empresas (CES, 1997; Pérez Díaz, 1994: 10).

12. Los representantes de los trabajadores y los empresarios firmaron el Acuerdo Nacional de Formación Continua. El Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados fue rubricado por los representantes del Estado, los trabajadores y los empresarios.

13. Aunque la gestión de la formación ocupacional para ocupados se transfirió a los agentes sociales, el dinero para financiar dichos programas es en 1998 recaudado por el Estado. Los recursos para sufragar todos los cursos (tanto los dirigidos a los ocupados como a los parados) provienen de dos fuentes: el Fondo Social Europeo y las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores (el 0,7% de la masa salarial).

Los representantes del Estado, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales firmaron tres pactos más el 19 de diciembre de 1996¹⁴. Éstos contienen el compromiso de elaborar un sistema nacional de cualificaciones, para asegurar la convalidación de los certificados obtenidos en tres tipos de programas formativos: los de formación ocupacional dirigida a los parados y a los ocupados, y los de formación profesional impartida en el sistema educativo (CES, 1997: 251). Los acuerdos crearon incentivos adicionales para que las pequeñas empresas proporcionaran formación a sus trabajadores (CES, 1997: 259)¹⁵. De otro lado, fueron incluidas más categorías de trabajadores entre los potenciales beneficiarios de los programas formativos ocupacionales, entre otros, los autónomos y los de la agricultura.

Durante la década de los noventa las competencias en materia de formación ocupacional se transfirieron del Estado central a algunas Comunidades Autónomas (CCAA): Cataluña (1991), Valencia (1992), Galicia y Andalucía (1993), e Islas Canarias (1994). Se hizo entonces necesario coordinar las políticas de formación ocupacional elaboradas a nivel nacional y autonómico (en el caso de las CCAA con competencias plenas en la materia). Por ello, el Consejo General de la Formación Profesional fue reformado en 1997 (Ley 19 de 9 de junio), a fin de incluir en él a los representantes de los Gobiernos autonómicos, además de los representantes ya establecidos (del Estado central, los sindicatos y las asociaciones empresariales).

Desde la firma de los acuerdos de 1992, el número de trabajadores que ha seguido cursos de formación ocupacional ha aumentado continuamente, hasta alcanzar aproximadamente el 15% de la población asalariada en 1996 (CES, 1997: 253; datos provisionales). Ello supone un avance destacable, dado el bajo nivel de cualificación de buena parte de la población ocupada en España, y pese a que los trabajadores muy cualificados o bastante cualificados asisten a estos cursos en mayor proporción que los trabajadores con menos cualificación (CES, 1997: 254, 256).

Las discusiones que precedieron a los Acuerdos de 1992 y 1996 y la discusión parlamentaria de la Ley de 1997 que reformó el Consejo General de la Formación Profesional han sido seleccionados para el estudio en este artículo¹⁶. Dichos acuerdos y la menciona-

14. Dichos acuerdos se denominan el «Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional», el «Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua», y el «Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua». El primero fue suscrito por el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Los acuerdos segundo y tercero tuvieron un firmante adicional a los ya mencionados para el primero: la Confederación Intersindical Gallega (CES, 1997:249-250).

15. En España la mayor parte de las empresas son muy pequeñas: en 1995, el 58% de las empresas no empleaba a ninguna persona, el 24% empleaba a una o dos, y el 13% empleaba a un número comprendido entre 3 y 9, ambos inclusive (CES, 1997:258).

16. Las fuentes utilizadas para la reconstrucción de estos debates son: CP (1986); PP (1989; 1993; 1996); PSOE (1986; 1988; 1989; 1990; 1993; 1994; 1996); UGT (1986; 1990; 1994); *Gaceta Sindical* (la publicación periódica de CCOO) y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (la publicación periódica de la CEOE) (he examinado todos los números de las publicaciones periódicas de CCOO y CEOE aparecidos entre 1986 y 1997, ambos años inclusive); *Herramientas: Revista de Formación para el Empleo* (he analizado todos los artículos que contienen entrevistas a actores en el área de política pública de formación ocupacional publicados entre 1988 y 1997, ambos años inclusive); y artículos de prensa.

da Ley de 1997 constituyen las principales medidas tomadas en el ámbito de la formación ocupacional en la década de los noventa (hasta enero de 1998, cuando finalizó el trabajo empírico en que se basa este artículo).

Entre la discusión de los años ochenta y la de los noventa, el Instituto de la Mujer escogió la formación ocupacional como una de las materias a las que prestó alguna atención, lo cual se refleja claramente en los dos primeros Planes de Igualdad, en los que dicha formación, junto con los asuntos relativos al empleo, ocupan un lugar de cierta importancia (IM, 1988: 61-69, 73; IM, 1993: 59-63, 66-67, 70, 72, 77-78)¹⁷.

En 1988, con posterioridad al debate de los ochenta pero antes del de los noventa analizados en este artículo, el Instituto de la Mujer organizó un seminario sobre la «formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres», cuyas actas fueron publicadas (IM, 1989). En dicho seminario las deliberaciones entre los participantes incluyeron nociones de género. La formación ocupacional fue entendida allí como un recurso importante tanto para los hombres como para las mujeres, dado que el desempleo era (y es) altísimo para ambos. Ello no obstante, dicha formación fue vista como especialmente crucial para las mujeres, puesto que el paro les afectaba (y les afecta) de manera desproporcionada: en 1988 la tasa de desempleo femenina en España (27%) casi doblaba a la masculina (15%) (OCDE, 1992: 43-44). La formación ocupacional se percibió también como una herramienta para combatir la segregación horizontal, que tiene lugar cuando los hombres predominan en unas profesiones y las mujeres en otras (generalmente en las peor remuneradas). Dicha formación proporcionaría a las mujeres los conocimientos necesarios para desempeñar trabajos en sectores en los que se encuentran tradicionalmente infrarrepresentadas. Los asistentes a este seminario manifestaron, reiteradamente, ser conscientes de las dificultades a las que tenían que hacer frente muchas mujeres trabajadoras para asistir a estos cursos, debido a sus responsabilidades familiares¹⁸.

Como es frecuente en este tipo de seminarios y reuniones organizadas por el Instituto de la Mujer, y dejando al margen a los expertos internacionales invitados, la mayoría de los participantes reunía dos características: ser decisor político o dirigente sindical (pero no

17. Un Plan de Igualdad es un instrumento de política pública. Consiste en un conjunto de medidas cuyo objetivo es la consecución de mayores cotas de igualdad entre los hombres y las mujeres. Estas medidas son puestas en práctica por los distintos Ministerios en un período determinado. Se han elaborado tres Planes de Igualdad de ámbito nacional: el primero, para ser aplicado entre 1988 y 1990; el segundo, que comprende el período 1992-1995; y el tercero, correspondiente al período 1997-2000. Los Planes de Igualdad relevantes para este capítulo son los dos primeros.

18. A fin de ponderar la importancia concedida por el Instituto de la Mujer a la formación ocupacional, he consultado no sólo los dos primeros Planes de Igualdad y las actas del seminario mencionado, sino también todos los números de la revista *Mujeres*, la publicación periódica del organismo de igualdad durante los años en que fue publicada (1983-1986, 1990-1996). Sólo he encontrado tres artículos sobre la materia (*Mujeres*, año 1991, número 4:11; número 5:11), de lo que deduzco que la formación ocupacional constituyó un área a la que el Instituto de la Mujer prestó un grado moderado de atención (suficiente para ser objeto de un seminario y ser incluido en los Planes de Igualdad, pero no tan prioritario como para ocupar un amplio espacio en la publicación periódica).

líder empresarial), y ser mujer. La mayor parte de estas mujeres procedentes del Ministerio de Trabajo y de los sindicatos no participaron después en el debate de los años noventa, que tuvo lugar, sobre todo, entre representantes (principalmente varones) del Ministerio, de los sindicatos, de los empresarios y de los partidos políticos con escaños parlamentarios.

Los temas y la división de opiniones que aparecieron entre los participantes del debate de los años ochenta también surgieron en el de los noventa. Los sindicalistas y los representantes del PSOE reiteraron que la formación ocupacional inadecuada constituía una de las causas del elevado desempleo en España. Por contraste, los empresarios y los representantes del Partido Popular argumentaron que el origen del alto nivel de paro radicaba en la oferta, en concreto, en los elevados costes salariales y la falta de incentivos para la inversión privada. Ello no obstante, de nuevo, todos los que tomaron parte en la deliberación se mostraron de acuerdo en la necesidad de promocionar la formación ocupacional y de coordinar las políticas elaboradas por el Estado central y los Gobiernos autonómicos.

Al igual que en el debate de los años ochenta, el Instituto de la Mujer tampoco intervino en el de los noventa. Este último tampoco incluyó ninguna perspectiva de género. Ello no obstante, no puede concluirse que la actuación del Instituto de la Mujer fuera totalmente irrelevante en esta materia. Como ya he mencionado, el organismo de igualdad organizó un seminario sobre el tema para decisores políticos e interlocutores sociales, constituyendo las actas del mismo una publicación crucial en la materia. De otro lado, la institución feminista consiguió introducir algunas nociones de género en otras discusiones distintas de las que precedieron a las medidas más importantes sobre formación ocupacional. Por ejemplo, desde 1994 el Consejo Económico y Social¹⁹ publica un informe anual sobre la economía y la sociedad de España (CES, 1994-1999). Esta influyente publicación contiene una sección sobre formación ocupacional que examina cuidadosamente las diferentes posiciones de las mujeres y los hombres en esta cuestión. Posiblemente la inclusión de la perspectiva de género en estos informes anuales se deba, entre otros motivos, al hecho de que Carlota Bustelo, la directora del Instituto de la Mujer entre 1983 y 1988, forma parte del comité encargado de la elaboración del informe.

Discusión de los resultados

Como he expuesto arriba, el Instituto de la Mujer apenas participó en los debates que precedieron a las más importantes decisiones en materia de formación ocupacional en los años ochenta y noventa. Esta falta de influencia en los debates políticos es constante en el tiempo, ya que se produjo en las dos últimas décadas y bajo Gobiernos de distinto color

19. El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno en materias económicas, sociales y laborales. Está compuesto por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, el sector agrario, el sector marítimo-pesquero, los consumidores y usuarios y el sector de la economía social, además de expertos en las materias de competencia del Consejo.

político, y sucedió pese a que la formación ocupacional constituía una de las materias de cierto interés para el organismo de igualdad. Estos hallazgos empíricos contradicen lo que pronostica para España la literatura de ciencias sociales sobre el feminismo de Estado y los movimientos feministas: que el papel desempeñado por el Instituto de la Mujer sería moderado (pero no desdeñable) en el proceso de elaboración de políticas públicas, en general, y respecto a las discusiones políticas, en particular, y que este grado de influencia disminuiría a partir de 1996, tras la formación de Gobierno por el Partido Popular.

¿Por qué, en contra de lo que sugiere la teoría, ha sido el Instituto de la Mujer incapaz de incluir la perspectiva de género en las discusiones que precedieron a las medidas más importantes relativas a la formación ocupacional? Según explico a continuación, pueden aducirse tres factores para responder a este interrogante: la relativa «juventud» del organismo de igualdad en los años ochenta, las características del área de política pública de formación ocupacional y el tipo de Estado de bienestar que existe en España.

En primer lugar, el Instituto de la Mujer se encontraba en proceso de establecimiento a mediados de los ochenta, cuando tuvo lugar el primer debate importante sobre formación ocupacional. Si bien el organismo de igualdad se creó formalmente a finales de 1983 (Ley 16 de 24 de octubre), transcurrieron casi dos años hasta que se completó la plantilla de personal y se instituyeron los órganos directivos. En otras palabras, la construcción de la institución feminista coincidió con el primer debate estudiado en este artículo. Pese a que desde su fundación el organismo se mostró muy activo en la convocatoria de actos de repercusión pública, tales como conferencias, seminarios y coloquios, con los que pretendía denunciar la situación de desigualdad en que vivían las mujeres españolas (además de darse a conocer la propia institución), no pudo luchar en todas las batallas relativas a la desigualdad por razón de género.

En segundo lugar, es pertinente recordar ahora la hipótesis manejada por parte de la literatura sobre el proceso de toma de decisiones políticas, según la cual distintas comunidades políticas (*policy communities*) y modos de elaborar medidas se desarrollan en torno a diferentes asuntos (Hayward, 1991; Hecló, 1978). Si ello fuera así, el conocimiento de las características de un área de política pública nos proporcionaría pistas para entender cómo y por qué se establecen en ella actuaciones políticas. En España, los rasgos del área de política pública relativa a la formación ocupacional han evolucionado durante el período de tiempo estudiado en este artículo, reduciéndose sustancialmente el margen de actuación del organismo de igualdad. Así, si bien en los ochenta la gestión de los programas formativos ocupacionales formaba parte de las competencias del Estado, desde 1992 la formación dirigida a los ocupados se administra conjuntamente por asociaciones sindicales y empresariales, que no son en puridad una parte del Estado. El Instituto de la Mujer tiene mucho menos margen para intervenir en asuntos administrados parcial o totalmente por los interlocutores sociales (por comparación con los gestionados enteramente por el Estado), puesto que su mandato consiste en persuadir al Estado central en la elaboración de políticas de igualdad.

Cabe recordar que los recursos para financiar la formación de los ocupados son recaudados a principios de 1998 por el Estado, por lo que esta área de política pública no se ha

«privatizado» totalmente, conservando entonces el Instituto de la Mujer cierta potestad para actuar en estas cuestiones. Ello no obstante, resulta clave entender que la gestión de la formación ocupacional para los trabajadores no ha sido un asunto más entre los muchos de los que se han ido encargando las asociaciones sindicales y empresariales, sino que ha supuesto una fuente crucial de financiación para los interlocutores sociales. Por ello, han defendido a ultranza su autonomía en este terreno, y han impedido con particular celo la injerencia de otras instancias en estas actividades centrales para su supervivencia económica como organizaciones.

Las características del área de política pública que ahora nos ocupa se han modificado también en otro sentido (asimismo en detrimento del margen de actuación del Instituto de la Mujer en estos asuntos), al transferirse en los años noventa las competencias en materia de formación ocupacional a algunas CCAA. Como consecuencia, en 1998 el Estado central se encarga de la gestión de una parte de la formación ocupacional (la dirigida a los parados, pero no a los ocupados), y sólo en algunas CCAA, puesto que en otras los Gobiernos autonómicos tienen competencias plenas en la materia. Es pertinente recordar que el Instituto de la Mujer sólo tiene poderes (relativos) para intervenir en el ámbito de actuación del Estado central.

Por último, este estudio de caso constituye una ilustración de la incapacidad de las feministas de Estado para intervenir en el diseño de una política social, esto es, de uno de los componentes del Estado de bienestar. Según la tipología de Gosta Esping-Andersen (1990) sobre Estados de bienestar en países capitalistas industriales, el de España (y los de Italia, Francia, Alemania occidental y otros) es de tipo continental. En los Estados de bienestar continentales, los derechos sociales están asociados a las categorías ocupacionales y de estatus (por ejemplo, se han establecido distintos seguros sociales para diferentes grupos de trabajadores). Éstos (y sus familiares dependientes) son los principales beneficiarios de los programas sociales, cuyos efectos redistributivos son mínimos. Puesto que históricamente esta clase de Estado de bienestar se ha construido para los trabajadores (y no para los ciudadanos en general, o para los individuos con menos recursos económicos), los actores que de modo «natural» participan en la resolución de cuestiones sociales han sido los decisores políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales. De hecho, por lo que respecta a la formación ocupacional, las preocupaciones de los representantes sindicales y empresariales han centrado buena parte de los debates públicos. Resulta sumamente difícil que otros actores intervengan en deliberaciones sobre estas materias, y aún más que introduzcan nociones de género en discusiones centradas tradicionalmente en torno a los intereses de los trabajadores y sus empleadores.

Conclusión

Este artículo ha analizado la influencia del feminismo de Estado en los debates que precedieron a las principales decisiones sobre formación ocupacional desde 1983. El Instituto de la Mujer apenas ha intervenido en las discusiones políticas en esta materia. Este hallazgo empírico contradice las predicciones que se infieren para España de la literatura

sobre el feminismo de Estado y los movimientos feministas, a saber, que el organismo de igualdad del Estado central desempeñaría un papel moderadamente importante en el proceso de toma de decisiones políticas.

Este estudio de caso muestra que la hipótesis barajada en los estudios sobre los movimientos de mujeres acerca de la conveniencia de que los partidos de izquierdas se encuentren en el poder, a fin de que se alcancen los objetivos planteados por las organizaciones feministas, debe ser, cuando menos, matizada. La mejora de la situación de las mujeres puede ser una demanda reivindicada, entre otros actores, por las asociaciones feministas y/o por los organismos de igualdad. Durante la mayor parte del período examinado en este artículo, un partido socialdemócrata formó el Gobierno de manera continuada, pese a lo cual el Instituto de la Mujer no consiguió intervenir en los debates políticos relativos a la formación ocupacional. La descripción del «contexto político» al que se refiere la citada literatura debe ser completada, para que incluya otras variables, además de la de «un partido de izquierdas en el poder». Dados el reducido tamaño y las limitadas competencias de los organismos de igualdad en todos los países, necesitan forzosamente aliados para sacar adelante sus propuestas. Por tanto, puede entenderse el «contexto político» como el conjunto de oportunidades de encontrar aliados. Éstos no serán sólo los partidos de izquierdas, sino también (al menos teóricamente) otros actores, por ejemplo los sindicatos. De hecho, estos últimos también han funcionado en algunos países como aliados potenciales (aunque problemáticos) de los grupos de mujeres, al igual que los partidos socialdemócratas. No parece que haya sucedido así en España, al menos en el estudio de caso presentado en este artículo. Las razones por las que en nuestro país las organizaciones sindicales han resultado probablemente menos permeables a las reivindicaciones feministas que los partidos de izquierdas son, por el momento, desconocidas, pero resulta urgente averiguarlas, para poder proseguir los análisis sobre políticas públicas y cuestiones de igualdad.

La literatura sobre el feminismo de Estado interpreta la fundación de organismos de igualdad como la institucionalización (o la inclusión en el Estado) de un sector de uno de los movimientos sociales más importantes desde los años sesenta: el de mujeres. El estudio de caso que contiene este artículo no niega esta interpretación, pero la matiza. La penetración en el Estado de una parte del movimiento feminista parece haberse producido, tal vez, en la periferia institucional, puesto que, al menos en algunos casos, ha cristalizado en organismos de igualdad que permanecen relativamente al margen del proceso de toma de decisiones políticas en algunas (o muchas) cuestiones. Propongo que nombremos a este fenómeno, provisionalmente, con la expresión «institucionalización periférica del movimiento feminista».

He podido identificar esta institucionalización periférica gracias al diseño de investigación elegido para este artículo. He tomado los debates políticos (y no el Instituto de la Mujer y sus actividades) como la unidad principal de análisis. Este trabajo ha mostrado que, al menos en el caso de la formación ocupacional en las dos últimas décadas, la institución feminista ha sido incapaz de participar de manera sustantiva en las principales deliberaciones anteriores a las decisiones más importantes en este asunto. De otro lado, si hubiera escogido

como unidad de análisis el organismo de igualdad y sus actuaciones, hubiera resultado muy fácil sobrestimar el ascendente del mismo, puesto que la formación ocupacional constituía uno de los asuntos a los que prestaba alguna atención, y las feministas oficiales se mostraron, en algunos momentos, moderadamente activas en torno a la cuestión, por ejemplo, organizando un seminario y publicando sus actas en un intento de influir en la opinión pública.

De este estudio de caso no debe inferirse que el Instituto de la Mujer no desempeña ningún papel en el proceso de toma de decisiones políticas, ya que posiblemente ejerce una influencia de carácter indirecto más que directo. Por ejemplo, es improbable (aunque no imposible) que el equipo directivo del Instituto sea llamado para intervenir en una discusión parlamentaria, en una conferencia de prensa o cualquier otro acto público organizado por los interlocutores sociales, o en reuniones tripartitas entre el Estado, los sindicatos y los empresarios. Por tanto, el investigador no encontrará ningún rastro documental acerca de la participación del organismo de igualdad en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, el Instituto de la Mujer podría contribuir a concienciar a los actores políticos, y al público en general, acerca de la diferente posición de los hombres y las mujeres respecto a muchos asuntos (entre ellos, la formación ocupacional), y la desigual repercusión de diferentes políticas públicas en unas y otros. El organismo de igualdad podría desempeñar esta función organizando conferencias y seminarios y publicando sus actas, o bien promocionando investigaciones y haciendo públicos los resultados. Cabe asimismo que persuade a las mujeres para que participen en programas formativos ocupacionales; si hiciera esto último, estaría influyendo en el proceso de toma de decisiones políticas en la fase de la puesta en práctica de las mismas. La valoración de este tipo de influencia no se ha llevado a cabo en este artículo, que ha analizado los debates políticos que preceden a la toma de decisiones, pero deberá realizarse en estudios posteriores.

Finalmente, la influencia de las feministas oficiales puede ejercerse no ya discutiendo directamente con los actores políticos en un foro público (por ejemplo, en el Parlamento o en las reuniones de los interlocutores sociales), sino tratando de persuadir indirecta e informalmente a estos actores. Por ejemplo, podrían entrevistarse con los decisores políticos en el Ministerio de Trabajo, a fin de que los programas de formación ocupacional respondieran más a los intereses de las mujeres, y hacerlo en reuniones informales organizadas para tal fin. Si éste fuera el caso, tampoco encontraría el investigador ninguna pista documental sobre estas reuniones. De nuevo, estos ejercicios de presión no han sido analizados en este artículo, que trata de la participación en debates «públicos», pero habrán de ser examinados en investigaciones futuras.

Bibliografía

- AP [Alianza Popular]. 1982. Elecciones generales: programa electoral.
- Beckwith, Karen. 1987. «Response to feminism in Italian parliament: Divorce, abortion, and sexual violence legislation», en Mary Fainsod Katzenstein y Carol McClurg

- Mueller, eds., *The women's movements of the United States and western Europe*, Philadelphia: Temple University Press: 153-171.
- Beltrán, Miguel. 1990. «La administración pública y los funcionarios», en Salvador Giner, ed., *España: sociedad y política*, Madrid: Espasa-Calpe: 315-352. *Boletín de CEOE/ Noticias de CEOE*, 1984-1997.
- CEDEFOP [Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional] 1995. *El sistema de formación profesional en España*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CES [Consejo Económico y Social]. 1994-1999. *España: economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid: CES.
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- CP [Coalición Popular]. 1986. Elecciones generales: programa electoral.
- Cruz, Laura. 1996. «Spanish occupational training policy: Europeanisation and economic factors», *Human capital and mobility network, The european policy process occasional Paper 3*.
- Cruz, Laura (en prensa). «Las políticas de formación y educación: eficiencia productiva y redistribución», en *La europeización del sistema político español* Ed. por Carlos Closa. Madrid: Itsmo/Akal.
- De la Villa, Luis E. (ed.). 1985. *Los grandes pactos, acuerdos y convenios colectivos a partir de la transición democrática: antología*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Dery, David. 1984. *Problem definition in policy analysis*. Lawrence (Kansas): University Press of Kansas.
- Durán, María Ángeles; Gallego, María Teresa. 1986. «The women's movement in Spain and the new Spanish democracy», en Drude Dahlerup, ed., *The new women's movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*, Londres: Sage: 200-216.
- Eisenstein, Hester. 1991. *Gender shock: Practicing feminism on two continents*. Sydney: Allen & Unwin.
- Escario, Pilar; Alberdi, Inés; López-Accotto, Ana Inés. 1996. *Lo personal es político: el movimiento feminista en la transición*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press.
- Fundación Encuentro. 1993. *Informe Cero*. Madrid: Fundación Encuentro. *Gaceta Sindical*, 1984-1997.
- Gamson, William A. 1988. «Political Discourse and Collective Action», en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow, eds., *International social movement Research*. Greenwich (Connecticut): Jai Press.
- Hayward, Jack. 1991. «The policy community approach to industrial policy», en

- Dankwart A. Rustow y Kenneth Paul Erickson, eds., *Comparative political dynamics: Global research perspectives*, 381-407. Nueva York: HarperCollins.
- Heclo, Hugh. 1978. «Issue networks and the executive establishment», en Anthony King, ed., *The new american political system*, 87-124. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Herramientas: Revista de Formación para El Empleo*, 1988-1997.
- Hood-Williams, John. 1996. «Goodbye to sex and gender» *The Sociological Review* 44: 1-16.
- IM [Instituto de la Mujer]. 1988. *Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1988-1990*. Madrid: IM.
- IM. 1989. *La formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres: seminario organizado por el Instituto de la Mujer, del 16 al 29 de enero de 1988*. Madrid: IM.
- IM [Instituto de la Mujer]. 1993. *Segundo Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1993-1995*. Madrid: IM.
- Katzenstein, Mary Fainsod. 1987. «Comparing the feminist movements of the United States and western Europe: an Overview», en Mary Fainsod Katzenstein y Carol McClurg Mueller, eds., *The women's movements of the United States and western Europe*, 3-20. Philadelphia: Temple University Press.
- Kingdom, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.
- Mujeres* 1983-1986, 1990-1996.
- Nelson, Barbara. 1984. *Making an issue of child abuse: Political agenda setting for social problems*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico]. 1992. *Historical Statistics*. París: OCDE.
- Outshoorn, Joyce. 1997. «The women's policy network in the Netherlands», en Frances Gardiner, ed., *Sex equality policy in western Europe*, 109-126. Londres y Nueva York: Routledge.
- Pérez Díaz, Víctor. 1995. «El largo plazo y el "lado blando" de las políticas de empleo: aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa», *ASP Research Paper* 11(a).
- Pérez Díaz, Víctor; Rodríguez, Juan Carlos. 1994. «Inertial Choices: Spanish Human Resources Policies and Practices (1959-1993)», *ASP Research Paper* 2 (b).
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972 [1967]. *The concept of representation*. Berkeley y Los Ángeles (California): University of California Press.
- PP [Partido Popular]. 1986, 1989, 1993, 1996. Elecciones generales: programas electorales.
- PSOE [Partido Socialista Obrero Español]. 1982, 1986, 1989, 1993, 1996. Elecciones generales: programas electorales.
- PSOE. 1984, 1988, 1990, 1994. Congresos federales: resoluciones.
- Sawer, Marian. 1990. *Sisters in suits: Women and public policy in Australia*. Sydney:

- Allen & Unwin.
- Scanlon, Geraldine. 1990. «El movimiento feminista en España, 1900-1985: logros y dificultades», en Judith Astelarra, ed., *Participación Política de las Mujeres*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI: 83-100.
- Scott, Joan. 1986. «Gender: a useful category of historical analysis», *American Historical Review* 91: 1053-1075.
- Snow, David A.; Benford, Robert. 1988. «Ideology, frame resonance, and participant mobilization» En Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow, eds., *International Social Movement Research*, 197-217. Greenwich (Connecticut): Jai Press.
- Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. (eds.). 1995. *Comparative state feminism*. Thousand Oaks (California): Sage.
- Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. 1997. «Democracy, gender and policy processes in France and the USA: Toward a theory of women's policy machineries in post industrial democracies», *Ponencia presentada en ECPR Joint Sessions of Workshops*, 27 febrero-4 marzo, Berna, Suiza.
- Subirats, Joan. 1992. *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Threlfall, Monica. 1985. «The women's movement in Spain», *New Left Review* 151: 44-73.
- Threlfall, Monica. 1996. «Feminist politics and social change in Spain» En Monica Threlfall, ed., *Mapping the women's movement: Feminist politics and social transformation in the North*, 115-151. Londres y Nueva York: Verso.
- Threlfall, Monica. 1998. «State feminism or party feminism? Feminist Politics and the Spanish Institute of Women» *The European Journal of Women's Studies* 5: 69-93.
- UGT [Unión General de Trabajadores]. 1983, 1986, 1990, 1994. Congresos confederales: resoluciones.
- Valiente Fernández, Celia. 1996. «El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer. 1983-1994», *Revista Internacional de Sociología* 13: 163-204.
- Watson, Sophie (ed.). 1990. *Playing the State: Australian feminist interventions*. Londres y Nueva York: Verso.

CELIA VALIENTE FERNÁNDEZ

Es profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Es licenciada en Geografía e Historia (especialidad Historia Moderna y Contemporánea) y doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid, y Máster en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Sus investigaciones más recientes analizan las políticas públicas y los movimientos sociales desde una perspectiva de género.