

PROGRAMAS EUROPEOS DE ACCION EN FAVOR DE LAS MUJERES*

Isabel Vighi. Oficina de Prensa e Información.
Comisión de las C.C.E.E.

INTRODUCCION

Tratar los programas comunitarios de acción en favor de las mujeres significa exponer toda la política comunitaria en este ámbito, una política global y diversificada que se ha ido desarrollando a través de sucesivos programas de acción. En 1990, 15 años han transcurrido desde la aprobación de la primera Directiva comunitaria en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo y del segundo programa de acción para la igualdad de oportunidades para las mujeres finalizará. El balance de estos 15 años demuestra que la situación de la mujer en el mercado de trabajo se ha transformado radicalmente en la Comunidad Europea y en gran medida el motor de esta transformación han sido las acciones emprendidas por las instituciones europeas: el Parlamento, el Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia, y naturalmente, la Comisión.

Pero, en primer lugar, habría que recordar el origen de la política de la C.E. en favor de las mujeres. Los tratados constitutivos no prevén disposiciones generales sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Sólo el artículo 119 del Tratado CEE se refiere a este tema pero limitándose a imponer la igualdad de remuneración entre trabajadores masculinos y femeninos. Fue la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea quien dio el impulso definitivo al establecer, en la segunda sentencia **Defrenne**, que el principio de igualdad de trato de todos los seres humanos, independientemente de su sexo, forma parte de los derechos fundamentales, y que el Tribunal tiene como misión asegurar tales derechos.

De este modo, quedaba proclamado el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en todo lo relativo a sus condiciones de empleo, de trabajo e incluso en materia de seguridad social, que posteriormente se fueron concretando en sucesivas directivas comunitarias.

PROGRAMAS DE ACCION

La base de estas directivas está en el Programa de Acción Social aprobado en 1974, en el cual el Consejo de Ministros invitaba a la Comisión, y a través de ella a los Estados miembros, a «emprender acciones para asegurar



la igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo al acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales así como a las condiciones de trabajo incluida la remuneración», y a «esforzarse para que las personas interesadas puedan conciliar sus responsabilidades familiares con sus aspiraciones profesionales». La Comisión, en respuesta a esta petición del Consejo, le presentó en 1975 un **Memorandum sobre la situación de los trabajadores** en el que constataba que, si bien las mujeres (y especialmente las casadas) entraban en el mercado de trabajo de forma creciente, sin embargo estaban concentradas en una gama limitada de empleos, generalmente poco cualificados y con pocas perspectivas de promoción profesional. Esta discriminación, constataba el Memorandum, estaba fundada en razones históricas, culturales y sociales, y en la práctica se hallaba agravada por los sistemas educativos y por una orientación y una formación poco adecuada.

Para remediar esta situación el Memorandum proponía una especie de Programa de la Comunidad que comprendía tres directivas que constituyeron en un primer momento el marco de la acción comunitaria: la primera relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneración, la segunda relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales y las condiciones de trabajo y la tercera relativa a la aplicación de dicho principio en materia de seguridad social. Estos instrumentos, junto

* Este artículo recoge los aspectos esenciales de la exposición de la autora en las Jornadas «Mujer y Condiciones de Trabajo», que tuvieron lugar en Madrid los días 8 y 9 de Marzo de 1990.

con otras dos directivas posteriores, han servido de estímulo a los Estados Miembros y acelerado la adopción de legislaciones nacionales en esta materia.

Sin embargo la Comisión era perfectamente consciente de las limitaciones que implicaba una acción exclusivamente normativa para concretar en la realidad cotidiana la exigencia imperativa de la igualdad entre hombres y mujeres. Así, en su informe presentado al Consejo en 1981 subrayaba la necesidad de promocionar la igualdad entre hombres y mujeres, remediando las desigualdades de hecho que afectan a las oportunidades de las mujeres. Con ello la Comisión apuntaba la necesidad de llevar a cabo acciones positivas en ciertos sectores específicos y de desarrollar las políticas y adaptarlas para tener en cuenta los cambios económicos y sociales sobrevenidos en la década de los 70, en la que las dificultades económicas corrían el riesgo de obstaculizar las tendencias subyacentes hacia la igualdad de oportunidades.

Esta apreciación era compartida por el Parlamento Europeo, cuya Resolución de 11 de febrero 1981 sobre «la situación de la mujer en la Comunidad Europea» indujo a la Comisión a elaborar un **«Nuevo Programa de acción de la Comunidad para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres»** cuya vigencia se extendía de 1982 a 1985.

a) inserción en la vida activa, favoreciendo la diversificación de opciones profesionales para las mujeres.

b) promoción de empleos mixtos para luchar contra la concentración profesional de las mujeres en determinados sectores y a un nivel jerárquico a menudo inferior.

c) mejora de la calidad de vida, modificando la imagen tradicional de la mujer en la sociedad a través de un reparto más igualitario de las responsabilidades familiares y profesionales y favoreciendo una toma de conciencia colectiva mediante el desarrollo de campañas de sensibilización.

Al mismo tiempo la Comisión creó un **Comité consultivo para la igualdad de oportunidades** (1982) cuya misión sigue siendo asistir a la Comisión en su labor de aplicación del Programa, y asegurar un intercambio permanente de información sobre las experiencias que se iban realizando y las acciones emprendidas en los Estados Miembros. Este Comité está compuesto por representantes de los comités nacionales encargados de la condición de la mujer.

Cuando finalizó el Programa en 1985 la evaluación del mismo resultó, sin duda, positiva: tres propuestas de directivas habían sido presentadas al Consejo (permisos parentales y permisos por razones familiares, aplicación del principio de igualdad a los trabajadores autónomos y a los



El Programa proponía 2 tipos de acciones: unas, tendientes a consolidar los logros conseguidos mediante el fortalecimiento de los derechos individuales de las mujeres, (especialmente se trataba de acciones para que las directivas fueran efectivas y correctamente aplicadas y la elaboración de nuevas disposiciones que completasen las ya existentes). Las otras acciones tenían por finalidad promocionar la igualdad de oportunidades en la realidad neutralizando o sobrepasando los obstáculos «no legales», especialmente los condicionamientos provocados por actitudes fundadas en la segregación tradicional de los «rôles» en la sociedad. Con este tipo de acciones la Comisión pretendía favorecer la adopción, por parte de los Estados Miembros, de legislaciones-marco destinadas a desarrollar acciones positivas en 3 direcciones:

agricultores y una tercera relativa a los regímenes profesionales de seguridad social) de los cuales las dos últimas fueron aprobadas ulteriormente, y buen número de Resoluciones y Recomendaciones relativas a la formación profesional, a las acciones para combatir el desempleo femenino y a la promoción de acciones positivas a favor de las mujeres. Al mismo tiempo la Comisión creó varias redes de expertos de los Estados miembros que fundamentalmente analizan la situación en cada uno de ellos y desarrollan acciones positivas en sectores concretos tales como la red de diversificación de opciones profesionales para las chicas, la de aplicación de directivas, mujeres y TV, las iniciativas locales de empleo para mujeres y empleo.

A pesar de los progresos realizados durante el desarro-

llo del Programa 1982-1985, al término del mismo la opinión generalizada era que todavía quedaba mucho por hacer y que era necesaria una política global y diversificada a fin de garantizar realizaciones concretas. En este contexto la Comisión propuso un **nuevo programa** con una perspectiva de **medio plazo (1986-1990)** cuyos objetivos son:

- continuar y desarrollar las acciones iniciadas en el marco del anterior Programa, especialmente las redes de contactos e intercambios.
- intensificar los esfuerzos para implicar a todos los protagonistas mediante un diálogo más extenso y una sensibilización orientada a un número mejor de protagonistas y destinatarios.
- extender e intensificar el apoyo de acciones concretas especialmente destinadas a desarrollar el empleo de mujeres.
- desarrollar y matizar dichas acciones especialmente respecto a las categorías de mujeres más vulnerables y/o desfavorecidas.

En este contexto fueron identificados 7 sectores claves para el desarrollo de una política global y diversificada: **el ámbito legal** en el que la finalidad principal fue lograr una mejor aplicación de las directivas ya existentes y la elaboración de nuevas propuestas de directiva; **la educación y la formación profesional**, sector en el que continúan trabajando dos redes de expertos: una red de proyectos de demostración en materia de formación profesional (IRIS) fue creada a finales de 1988; **empleo** en el que se han ido desarrollando un amplio abanico de acciones: iniciativas locales de empleo y acciones positivas, análisis estadísticos, estudios, etc; **nuevas tecnologías, protección social y seguridad social respecto de responsabilidades familiares y profesionales**, campo en el que la Comisión está haciendo hincapié sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de guarderías, especialmente a través de una red de expertos de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea, y finalmente **sensibilización y evolución de las mentalidades**.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El marco de la política comunitaria a lo largo de los últimos 5 años ha sido el descrito anteriormente. Describir puntualmente las acciones, medidas o iniciativas que se han ido adoptando sería extraordinariamente complejo y además están sucintamente descritas en el folleto «Igual-



dad de derechos, igualdad de oportunidades a Comunidad Europea y la mujer».

1990 supone un año importante para la política comunitaria a favor de la igualdad: el segundo programa de acción se termina, es necesario hacer una evaluación de dicho programa y elaborar un tercero cuya vigencia está prevista de 1991 a 1995; en medio está el desafío de 1992, la consecución del mercado único y la completa apertura de fronteras que sin duda tendrá consecuencias inmediatas en el empleo de las mujeres. Cabe, por tanto, plantearse cuales serán los problemas que será necesario abordar en el nuevo programa de acción, cuya necesidad fue subrayada en el Seminario de Evaluación del segundo programa (que tuvo lugar en Toledo durante la Presidencia española, hace ahora aproximadamente un año), y reiterada en el plan para la aplicación de la Carta Social Europea recientemente aprobada.

Los retos cara al futuro en materia de empleo de las mujeres se desprenden de los problemas que aún subsisten: la estructura del mercado de trabajo en Europa ha experimentado recientemente cambios considerables y la participación de la mujer aumenta constantemente: sin duda la oferta y la demanda han contribuido a este incremento así como determinados factores de orden familiar y social: familias menos numerosas, hijos con edades más próximas y una mayor disponibilidad para el trabajo a tiempo parcial, etc; además en determinados países el ciclo de la vida activa de las mujeres se ha modificado profundamente, aproximándose cada vez en mayor medida a los modelos de carrera profesional de los hombres.

El incremento de la tasa de actividad femenina no es igual en todos los Estados miembros: en Holanda este incremento se verifica en las mujeres casadas mayores de 25 años, mientras que en España son, sobre todo, las mujeres menores de 25 años. De cualquier forma en todos los Estados miembros durante el período 1982-1987 mientras que el crecimiento del empleo disminuía o incluso era negativo, las mujeres mantuvieron una progresión superior a la de los hombres.

Sin embargo la mayoría de las mujeres en activo tienen un empleo en el sector de los servicios (73% del empleo total de las mujeres en el conjunto de la CEE) mientras que solo un 20% de mujeres trabajan en la industria.

Por otra parte, para las mujeres de determinadas edades existen limitaciones al acceso al mercado de trabajo referidas al cuidado de sus hijos, hecho que influye de forma significativa en la tasa de empleo femenino.

En la mayoría de los Estados miembros la proporción de mujeres dentro de la población activa es más elevada cuando no tienen niños salvo 5 países: Dinamarca, Francia, Bélgica y por razones distintas Grecia y Portugal. Por otra parte, y a excepción de Dinamarca, la tasa de actividad disminuye cuando el número de niños menores de 10 años aumenta, y está demostrado que en la mayoría de los países tener un tercer hijo disminuye las posibilidades de obtener un empleo en la misma proporción que tener dos hijos.

Finalmente dos factores hay que tener también en cuenta: por un lado la demanda de mano de obra en la Comunidad Europea ha evolucionado bajo la influencia de determinados factores como la descentralización de la producción, el crecimiento de las actividades del sector servicios o la reducción del tamaño de las empresas; al mismo tiempo una mayor brevedad en los procesos de producción ha provocado la necesidad de una mano de obra más

flexible de manera que diversas formas de trabajo atípico se han vuelto necesarias. En estas circunstancias la mujer ha constituido, frecuentemente, la mano de obra que ha dado solución a estas nuevas situaciones.

El otro factor es el constituido por las formas tradicionales de empleo marginal que juegan un papel distinto dentro del mercado de trabajo, como la ayuda familiar (aide familiale), los trabajadores agrícolas de temporada o el trabajo a domicilio. Estas formas de empleo marginal ocupadas, casi siempre, por mujeres, les permiten aparecer como trabajadores desde el punto de vista económico, pero en la práctica no están remuneradas o tienen salarios muy bajos, y además contribuyen a reforzar el estereotipo de la mujer que aparece de forma ocasional y marginal en el mercado de trabajo. Además, la demanda de empleos a tiempo parcial y de temporada atrae a las mujeres hacia determinados sectores, como por ejemplo el de la confección en el que están suficientemente representadas, lo cual acentúa la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo.

Esta discriminación sexual estructural tiene efectos directos en la orientación, la formación profesional y la educación de las mujeres, cuando, sin lugar a dudas son estos los medios idóneos que pueden permitirles ocupar empleos fuera de los sectores tradicionalmente «femeninos». El problema que se plantea tiene, por lo tanto, una dimensión doble:

a) por una parte, las mujeres frecuentemente podrían ampliar sus horizontes profesionales accediendo a actividades no tradicionales en aquellos sectores en que el empleo femenino predomina, y no buscarán empleo en los sectores en que están subrepresentadas, con lo cual la discriminación estructural sectorial seguirá manteniéndose.

b) por otra parte el hecho de que las mujeres se hallen, por lo general, encerradas en un número limitado de sectores y de empleos, en tales condiciones, las preocupaciones prioritarias, aunque no exclusivas, se centrarían en torno a estos temas: la educación, orientación y formación profesional, el mejor reparto de responsabilidades familiares y profesionales, y los problemas de los empleos precarios y atípicos.

Se trata de temas que han estado presentes en los anteriores programas de acción de la Comunidad para la igualdad de oportunidades para las mujeres, pero que ahora adquieren una especial relevancia con la nueva realidad del mercado único sin fronteras en 1993, como se desprende del informe sobre el Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales de la Comisión, en la cual, se llega a la conclusión que el impacto del Mercado Único sobre el empleo de las mujeres dependerá de una serie de factores, y especialmente, de la consolidación de las tendencias actuales en el siguientes contexto:

1. la concentración del empleo femenino en el sector servicios: el crecimiento previsto en este sector será, por tanto, beneficioso para la mujer. Así, como hemos podido comprobar reiteradamente, el 75% de empleos crea-

dos estos últimos años han sido ocupados por mujeres.

2. los trabajos temporales y a tiempo parcial se ejercen principalmente por mujeres y en consecuencia el aumento de este tipo de empleos podría mantener las tasas actuales de crecimiento del empleo femenino o, incluso, aumentarlo. Sin embargo esta constatación es poco halagüeña por las características de este tipo de empleos y solo la mejora de la protección social de las personas que ejercen empleos atípicos, que beneficiaría especialmente a las mujeres, y una reglamentación más rigurosa de los empleos precarios podría mejorar esta situación o, al menos, contribuiría a luchar contra la tendencia a considerar aún a las mujeres como una parte poco considerable de la fuerza de trabajo.

Pero aún así, existe un problema muy importante y aún sin resolver en la gran mayoría de los países de la CE. El problema es que si las mujeres optan por trabajos a tiempo parcial u ocasionales es porque se ven obligadas a conciliar su actividad profesional con sus funciones de madre o «encargadas de la familia».

En este sentido el informe de la Comisión, publicado en 1988, «Garde des enfants et égalité des chances pour les femmes», elaborado por Peter MOSS, coordinador de la red de expertos comunitarios sobre este tema, subraya que «en la actualidad, en toda Europa, son pocos los padres que tienen la posibilidad de organizar de manera totalmente libre la educación de sus hijos y el reparto de responsabilidades familiares y profesionales. La mayoría de las familias no pueden plantearse la posibilidad de permisos parentales sin sueldo o con una baja remuneración, de manera que el empleo a tiempo parcial solo es posible cuando uno de los padres, casi siempre la madre, está dispuesto a aceptar un empleo que podemos calificar de «mediocre». De este modo si la **aceptación** de un trabajo a tiempo parcial se hace necesaria debido a los factores sobre los cuales las mujeres no tienen posibilidad de decidir como la falta de infraestructuras para la atención o cuidado de sus hijos, los horarios de los colegios, etc., resulta una falacia hablar de «elección de estos tipos de trabajo».

3. En tercer lugar, otro de los factores o de las tendencias actuales está en relación con el hecho, ya mencionado, de que las mujeres se concentran en los empleos que exigen pocas cualificaciones. Ahora bien, el Mercado Único estimulará la productividad y la competitividad lo que muy probablemente implicará la sustitución de los trabajadores menos cualificados por el capital. Al mismo tiempo la demanda de mano de obra femenina menos cualificada continuará siendo la misma o aumentará, sobre todo en aquellas ramas de los servicios vinculadas a actividades de carácter social.

Contra esta tendencia, solo una educación no sexista y orientada hacia las profesiones con futuro y una formación profesional adecuada podrán contrarrestar los efectos de una situación que desde hace algunas décadas va cambiando de manera importante, pero que deberá acelerarse en el futuro inmediato.