

# Unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España



Data de recepción \_[15.12.2010]

Data de aceptación \_[31.03.2011]

**&** *Resumo/Abstract: A partir da aprobación da Constitución de 1978, a igualdade de xénero entrou nas axendas políticas españolas e, aínda que a diferentes ritmos, desde os tres niveis de goberno comezaron a desenvolverse as políticas de igualdade de xénero. O obxectivo deste artigo é analizar o proceso de elaboración destas políticas no ámbito municipal. Así, partindo da revisión das principais investigacións empíricas realizadas en torno a esta temática, abordanse tres momentos concretos do desenvolvemento destas políticas: a) a entrada na axenda, b) o proceso de institucionalización, c) o proceso de implementación. Asemade, o artigo conclúe expondo cales serían algúns dos retos actuais para poder avanzar cara a unha análise máis exhaustiva das políticas municipais de igualdade de xénero.&*

**&** **Palabras clave:** igualdade de xénero; políticas locais de xénero; entrada da igualdade nas axendas municipais; organismos de igualdade no ámbito municipal, implementación das políticas municipais de xénero.



## 1. INTRODUCCIÓN

As políticas de xénero nacen a partir do momento en que os poderes públicos asumen que as desigualdades entre mulleres e homes constitúen un problema público sobre o cal é necesario intervir. Este feito prodúcese en España durante os anos de transición da ditadura á democracia. Igual que sucedera a nivel internacional, o actor valedor principal deste problema foi o movemento feminista e as organizacións de mulleres (Astelarra, 2005), que formaron parte das mobilizacións políticas para construír unha nova orde democrática e formularon as súas propias demandas en relación coa igualdade de mulleres e homes. Deste modo, a igualdade de xénero entrou definitivamente na axenda política española tras a aprobación da Constitución de 1978, a cal estableceu o dereito á igualdade formal ante a lei e a obriga dos poderes públicos de promoveren as condicións para a igualdade real e efectiva.

A configuración do Estado español, a partir da Constitución de 1978, como un Estado de autonomías, con tres niveis político-administrativos, comportou que a elaboración e xestión das políticas de xénero se realizase de xeito descentralizado e que estas se desenvolvesen case simultaneamente nos tres niveis de goberno. Así, a partir da década de 1980, a igualdade de xénero entrou tamén na axenda dos gobernos locais españois e, igual que aconteceu noutros niveis de goberno, os concellos comezaron a crear estruturas organizativas para a elaboración das políticas de xénero e a establecer programas estables de intervención. A pesar de que estas políticas teñen xa máis de 25 anos de traxectoria, as investigacións realizadas en torno a elas son máis ben escasas.

Neste artigo realízase unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España. Así, partindo das achegas das principais investigacións empíricas realizadas ata o momento, o obxectivo será examinar cal é o estado da cuestión en torno ao estudo destas políticas, buscando, por un lado, sistematizar o coñecemento do que xa dispomos e expondo, por outro lado, cales serían os principais retos para poder afondar nunha análise máis exhaustiva delas. Desta maneira, en primeiro lugar, abordarase o proceso de incorporación das políticas de xénero á axenda dos gobernos municipais. Seguidamente, explicarase o proceso de institucionalización destas políticas, a través da creación dos denominados “organismos de igualdade”. En terceiro lugar, examínanse as estratexias e instrumentos que se teñen utilizado para a súa implementación e, finalmente, analizaranse cales serían algúns dos retos principais para poder continuar avanzando na análise desta tipoloxía de políticas públicas.

## 2. A ENTRADA DA IGUALDADE DE XÉNERO NA AXENDA DOS GOBERNOS MUNICIPAIS

Segundo Elder e Cobb, a formación da axenda é “*un proceso a través do cal problemas e cuestións chegan a chamar a atención seria e activa do goberno como asuntos posibles de política pública*” (1984:115). Partindo desta definición, podemos afirmar que no Estado español a igualdade de xénero entrou na axenda dos tres niveis de goberno co inicio da democracia e a aprobación da Constitución de 1978. Á hora de analizar este feito, resulta imprescindible, en primeiro lugar, ter en conta que o proceso a través do cal as desigualdades das mulleres se converten nun problema público se produce a nivel internacional, e non só a nivel estatal, rexional ou local. E isto sucede así porque o principal actor valedor deste problema foi o movemento feminista, o cal na década dos anos 60 e 70 do século XX denunciou as inxustizas de xénero que continuaban presentes nas sociedades democráticas occidentais e conse-

guiu que entrasen nas diferentes axendas políticas. Deste modo, tal como explica Judith Astelarra (2005), na medida en que este feminismo moderno adquiriu lexitimidade, a desigualdade das mulleres converteuse nunha parte importante da axenda internacional. Así, a primeira Conferencia Mundial da Muller, que a ONU convocou na cidade de México en 1975 en resposta ás demandas das mulleres, significou a mundialización do movemento feminista e constituíu un importante punto de inflexión para o desenvolvemento das políticas de igualdade de xénero. Malia que algúns países europeos xa levaran a cabo este tipo de políticas, foi a partir do ano 1975, declarado Ano Internacional da Muller, cando se incorporou na axenda internacional a necesidade de que todos os Estados debían intervir para erradicar a discriminación das mulleres e promover a igualdade de xénero. Este interese contaxiouse ademais a outras organizacións internacionais, representando tamén un papel importante a U.E., que desde a súa conformación apoiou estas políticas, influíndo moito á súa vez nos diferentes países membros para que comezasen a implementalas.

Ao tempo que a nivel internacional sucedía todo iso, no Estado español no ano 1975, tras a morte de Franco, iniciábase o proceso de construción dun novo sistema democrático. A partir deste momento, o movemento feminista e as organizacións de mulleres convertéronse tamén no principal actor valedor deste problema en España, formando parte das mobilizacións políticas e formulando as súas propias demandas en relación coa igualdade de mulleres e homes. Este proceso culminou coa aprobación da Constitución de 1978, a cal atribuíu aos poderes públicos en xeral a función de eliminar os obstáculos para a igualdade efectiva das persoas (art. 9.2) e prohibiu de forma explícita a discriminación por razón de sexo (art. 14). Deste modo, pode afirmarse que a partir de entón a igualdade de xénero comeza a considerarse como un obxectivo das políticas públicas en España.

No caso dos gobernos municipais, esta entrada da igualdade de xénero na axenda política concreouse na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, a cal regulou a capacidade de actuación dos municipios en relación con estas políticas. Así, por un lado, esta lei estableceu que os municipios podían realizar actividades complementarias das propias, entre elas a promoción da muller (art. 28) e, por outro lado, sancionou a competencia municipal en materia de servizos sociais e a obriga da súa prestación nos municipios maiores de 20.000 habitantes (art. 26). Apoiándose nesta lexislación, a finais da década de 1980, os concellos de maior tamaño comezaron a crear programas estables de intervención e organismos para o desenvolvemento das políticas de xénero (Sampedro, 1992). Durante as dúas últimas décadas, estas políticas fóronse expandindo no ámbito municipal e actualmente practicamente todos os municipios de máis de 20.000 habitantes están levando a cabo actuacións en relación con esta materia, ao tempo que cada vez hai tamén máis municipios pequenos desenvolvendo políticas deste tipo (Roldan, 2004).

Á hora de analizar cales foron os factores determinantes para que a igualdade de xénero entrase na axenda institucional dos municipios, obsérvase un gran baleiro teórico, posto que non se atopan investigacións nas cales se analice de forma específica esta fase inicial das políticas municipais de xénero. Así, por exemplo, ata o momento non dispomos de análises que nos amosen por que nuns municipios si se comezaron a levar a cabo estas políticas nun momento dado e en cambio noutros isto non sucedeu así, ou comezaron a realízalas moito máis tarde. En todo caso, ao revisar a literatura en torno a esta temática, especialmente unha análise cualitativa realizada por Emanuela Lombardo (2002) sobre

nove concellos da provincia de Barcelona, despréndese que no inicio destas políticas cando menos influíron os seguintes factores:

- a. **A presión exercida polo movemento feminista e as asociacións de mulleres:** naqueles municipios en que estivo presente o movemento de mulleres, formulando demandas específicas, houbo máis probabilidades de que este tema entrase na axenda dos gobernos municipais. Así, Lombardo (2002) explica que unha das razóns fundamentais pola cal se iniciaron estas políticas nos concellos de Barcelona, segundo as persoas responsables delas, foi dar resposta ás demandas sociais das asociacións de mulleres e profesionais.
- b. **A repolitización de ámbito local:** a partir de 1980, iniciouse un proceso que algúns politólogos denominaron como “repolitización” dos gobernos locais (Q. Bruguè e R. Gomá, 1998). O dito proceso comportou un cambio político na forma de percibir a natureza do poder local, producíndose un tránsito desde “o modelo local tradicional”, no cal a dimensión política dos gobernos locais era irrelevante e o seu papel limitábase á xestión dos servizos públicos locais transferidos polo goberno central, cara a un “novo modelo local”, no cal se concibe o poder local como un poder político con capacidade de autogoberno. E é precisamente neste contexto de repolitización do local onde debemos situar o nacemento das políticas municipais de xénero. É dicir, na medida en que os municipios foron adquirindo este novo rol, houbo máis probabilidades de que levasen a cabo estas políticas. Neste senso, Lombardo (2002) explica que, no caso dos concellos analizados, unha das razóns fundamentais polas cales este tema entrou nas axendas foi que desde o ámbito municipal se incorporara un discurso sobre a maior capacitación das administracións locais, baseándose no principio de proximidade, para realizar as políticas de xénero. Segundo a autora, estes concellos experimentaron un tránsito desde o “modelo tradicional do local” cara ao “novo modelo local politizado” ou o denominado Governance Local.
- c. **A presión exercida e o soporte ofrecido polas administracións dos niveis superiores de goberno:** o feito de que as administracións de nivel superior estivesen implementando políticas de xénero e destinasen recursos para que os concellos tamén levasen a cabo estas políticas parece que foi un gran revulsivo para que este tema entrase nas axendas municipais. Así, Lombardo (2002) sinala que algúns dos actores implicados na elaboración destas políticas argumentan que comezaron a levalas a cabo porque había un contexto político favorable ás políticas de xénero e incluso se exercía presión desde os outros niveis de goberno, en especial desde a U.E.
- d. **Vontade política dunha persoa ou do partido da corporación municipal:** nun estudo cualitativo sobre as institucións de xénero no ámbito municipal, García (2004) explica que o feito de que desde os municipios se comezase a abordar a igualdade de xénero de forma específica se debeu en moitos casos á presión exercida por unha concelleira ou unha responsable política. Asemade, Lombardo (2002) sinala que a orientación ideolóxica do partido no goberno podería ter unha certa relevancia para explicar o xurdimento destas políticas, aínda que considera que o dito factor non foi determinante. Así, esta autora conclúe que, máis que a cor política, o factor determinante foi a vontade política persoal dunha concelleira que decidiu iniciar as políticas de xénero.

Por outro lado, ademais destes factores, na actualidade, outro elemento que debemos ter en conta á hora de explicar a entrada recente destas políticas na axenda dalgúns municipios é a aprobación da Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, a cal establece toda unha serie de criterios xerais de actuación dos poderes públicos en relación coa promoción da igualdade de xénero (art. 14) e, ademais, obriga os concellos a integraren o dereito á igualdade no exercicio das súas competencias e a que colaboren, para este efecto, co resto de administracións públicas (art. 21). Sen dúbida, esta lei constitúe un punto de inflexión en relación coa lexislación previa en materia de xénero, especialmente no caso dos concellos, posto que por primeira vez se regula a súa obrigación de realizar políticas de xénero. Asemade, debe terse en conta tamén a aprobación en diversas comunidades autónomas de leis específicas en materia de igualdade que inciden no desenvolvemento destas políticas e fan referencia explícita aos concellos.

### 3. O PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO

Igual que sucedeu nos outros niveis de goberno, unha vez que se incorpora a igualdade de xénero á axenda política dos concellos, estes comezan a crear organismos específicos encargados de pór en marcha as políticas de xénero. Malia haber numerosas investigacións que teñen analizado o desenvolvemento destes organismos a nivel internacional, estatal e incluso rexional, por contraste, moi poucas investigacións se teñen centrado na análise do seu desenvolvemento no ámbito municipal, e aínda menos a nivel comparativo. En todo caso, en España, durante as dúas últimas décadas realizáronse diversas investigacións (Sampedro, 1992; Astelarra, 1994; Valiente, 1999; Elizondo, Martínez e Novo, 2001; Lombardo, 2002; Roldán, 2004; Gelambí, 2003) que nos permiten coñecer algunhas características sobre este proceso de institucionalización das políticas de xénero nos municipios españois. Deste modo, Rosario Sampedro (1992), nunha investigación realizada de forma pioneira, explica que a partir de mediados da década de 1980 os concellos tenderon a crear programas estables de atención á muller, estruturas técnicas específicas e órganos políticos como, por exemplo, as concellarías da muller. Segundo a análise de Sampedro (1992), a existencia dunha concellaría da muller de forma xeral favorece a elaboración das políticas de igualdade de xénero. Ademais, Celia Valiente (1999), nun estudo sobre os denominados “organismos de igualdade” nos municipios da Comunidade de Madrid, sinala que no desenvolvemento da estrutura institucional das políticas de xénero se teñen identificado tres tendencias: municipios que elaboran estas políticas desde unha concellaría específica, municipios que impulsan estas políticas desde un ámbito institucional de rango inferior ao dunha concellaría, é dicir, desde unha área técnica enmarcada dentro dunha concellaría responsable doutros temas, normalmente Servizos Sociais, e municipios que realizan políticas de xénero sen ter ningún tipo de estrutura. Para Valiente (1999), a concellaría é tamén o tipo de organismo que máis favorece o desenvolvemento destas políticas. Isto é así porque, no caso de que exista unha concellaría específica, a persoa responsable politicamente depende de maneira directa do alcalde ou alcaldesa e forma parte do equipo de goberno, é dicir, participa no proceso de toma de decisións e pode defender as demandas relativas a estas políticas de forma directa e en primeira persoa. O terceiro suposto, de municipios que realizan políticas de xénero sen teren ningún tipo de estrutura, non é usual, segundo Valiente. En cambio, nun estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001) sobre os municipios de Bizkaia, detéctase que a maioría

dos concellos non dispoñen dun organismo específico dedicado ás políticas de xénero, pero segundo estas autoras isto non significa necesariamente que non as estean realizando, aínda que afirman que a ausencia da dita estrutura pode comportar a elaboración dunhas políticas de xénero máis descoordinadas e en principio menos efectivas.

As investigacións analizadas amosan que as concellarías de muller ou igualdade nacen a finais dos anos noventa e en moitos casos a súa creación non se produce totalmente ex novo, senón que se foron establecendo mediante a reconversión dunha área, sección ou departamento que elaboraba algún programa para mulleres ou proporcionaba algún servizo que utilizaban estas de forma maioritaria (Valiente, 1999; Elizondo, Martínez e Novo, 2001; Roldán, 2004). En realidade, este feito amosa que a creación das concellarías de muller ou igualdade respondeu a un proceso evolutivo das propias políticas de xénero nos municipios españois, no senso de que, a medida que a igualdade de xénero adquiriu centralidade política nas axendas municipais, os concellos foron creando organismos políticos específicos para elaborar estas políticas. Así, na investigación dirixida por Elena Roldán (2004), explícase que a maioría dos concellos españois comezaron realizando as políticas de xénero desde as concellarías e departamentos de servizos sociais, e que a partir da década de 1990 comezaron a crear concellarías ou áreas específicas da muller. Por outro lado, Roldán apunta que nos concellos en que as políticas de xénero se levan a cabo desde unha concellaría de servizos sociais ou benestar social, existindo ou non unha área técnica específica, existe normalmente unha concepción da muller como unha persoa con problemáticas sociais dentro da poboación demandante de servizos sociais. En todo caso, esta autora afirma que nos concellos que non teñen concellaría, pero si que dispoñen dalgunha estrutura técnica ou dalgún servizo de atención ás mulleres obsérvase unha tendencia maior á promoción de políticas de xénero.

Neste senso, cómpre resaltar que moitos concellos que realizan políticas de xénero comezaron creando centros específicos de atención e información ás mulleres (Sampedro, 1992; Lombardo, 1992; Roldán, 2004). Tal como explica Lombardo (2002), os primeiros centros en ofrecer unha asistencia máis directa deste tipo foron os CIDEM ou Centros de Información sobre os Dereitos da Muller, impulsados pola Administración estatal a partir de 1982 (Ministerio de Asuntos Sociais, 1992: 1). A partir da década de 1990, o número destes centros aumentou considerablemente, converténdose nalgúns casos en eixes vertebradores das concellarías ou áreas de igualdade, e noutros casos sendo o único tipo de estrutura que crearon os concellos para desenvolver as políticas de xénero. Neste proceso de consolidación dos centros de atención e información ás mulleres, tamén tiveron un papel clave algunhas administracións autonómicas e deputacións provinciais, promovendo e financiando a súa creación nos municipios dos seus respectivos territorios.

En relación cos factores que incidiron na creación das estruturas específicas para a promoción da igualdade de xénero, as investigacións revisadas amosan os seguintes

- a. **O tamaño do municipio:** todas as investigacións revisadas coinciden á hora de sinalar que o tamaño dos municipios inflúe de forma determinante na creación dos organismos de igualdade. Deste modo, a medida que se incrementa o tamaño dos municipios, aumentan as posibilidades de que estes dispoñan da dita estrutura. Segundo Valiente (1999), este feito débese, en parte, a que nos municipios de maior tamaño o equipo de goberno o forman varias persoas, algunhas das cales se dedican en exclusiva á política municipal, e están delimitados os temas dos que é responsable cadaquén. Polo tanto, nestes municipios resulta máis fácil que alguén acabe especiali-

zándose en medidas de igualdade de xénero, sempre e cando politicamente se considere necesario crear unha área política diferenciada. Neste senso, no caso do estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001) nos concellos de Bizkaia, conclúese tamén que a existencia dalgún tipo de organismo de igualdade se dá con maior frecuencia nos municipios de maior tamaño, e segundo as autoras este feito débese fundamentalmente a que nos municipios grandes dispoñen dun maior volume de competencias, e dos seus correspondentes recursos económicos e humanos, aínda que apuntan que algúns municipios pequenos se escapan desta tendencia.

- b. **A cor política do partido no goberno municipal:** diversos estudos dos sinalados analizaron a influencia da cor política do partido que desempeña o goberno municipal na creación dos organismos de igualdade, principalmente porque outras investigacións amosaran a relevancia deste factor a nivel estatal. No caso dos concellos españois, os estudos de Sampedro (1992), Valiente (1999) e Lombardo (2002) conclúen que, malia haber unha maior porcentaxe de concellarías nos municipios gobernados por partidos progresistas, non se pode establecer unha relación determinante. Valiente (1999) afirma que, igual que acontece noutros países, como por exemplo Alemaña, o feminismo municipal non é monopolio dunha única formación política. Esta autora explica que moitas concellarías que foron creadas por iniciativa de partidos de esquerda teñen continuidade cando cambia o signo político do goberno. Non obstante, si que se observa que estas concellarías, tras o mencionado cambio político, son dotadas con menos competencias, menos orzamento e un cadro de persoal máis reducido.
- c. **A vontade política:** este factor é mencionado por Lombardo (2002) como o máis significativo no caso dos concellos de Barcelona. Esta autora explica que a vontade política para levar a cabo políticas de xénero e crear unha concellaría, máis que asociarse a un partido político, está directamente relacionada coa vontade política persoal dunha concelleira. Por outro lado, na investigación liderada por Roldán (2004), tamén se conclúe que algunhas concelleiras representaron un papel clave á hora de conseguir que nalgúns municipios se conformase unha concellaría específica da muller ou igualdade e que outras, cando non conseguiron a creación do dito organismo, porque a corporación municipal non estaba de acordo, buscaron financiamento externo, por exemplo a través de programas europeos, para poder desenvolver as políticas de xénero nos seus respectivos municipios. No caso dos concellos de Bizkaia, Elizondo, Martínez e Novo (2001) tamén sinalan que a vontade política dalgúns partidos con representación municipal, pero sen sinalar a incidencia da cor política deses partidos, e os acordos tomados á hora de conformar goberno determinaron a necesidade dun organismo deste tipo.
- d. **A influencia do movemento e das asociacións de mulleres:** sobre a influencia deste factor tampouco hai un consenso claro. Na súa investigación, Valiente (1999) conclúe que, en xeral, e con algunhas excepcións, o movemento de mulleres careceu de importancia na fundación da maior parte das concellarías da muller. Nalgúns municipios este movemento simplemente non existía, ao non se ter formado ningunha asociación deste tipo con anterioridade ao establecemento dos organismos de igualdade, e noutros, onde xa estaba presente, non sempre se amosou particularmente interesado no establecemento do feminismo oficial. Roldán (2004) tamén conclúe que non parece importante a incidencia do movemento asociativo feminino na crea-



ción das ditas estruturas. En cambio, nas investigación levadas a cabo por Elizondo, Martínez e Novo (2001) e Lombardo (2002), explícase que en moitos dos casos analizados os concellos sinalan que a creación do organismo de igualdade responde á existencia dunha demanda social específica, sobre todo desde grupos de mulleres, para a posta en marcha de actividades de fomento da igualdade de oportunidades. Asemade, no caso dos concellos de Bizkaia, obsérvase que os municipios que adquiriron maior grao de consolidación nestas políticas, a pesar das diferenzas económicas, de competencias ou de tamaño, teñen como unha característica común un importante movemento asociativo.

- e. **O efecto fervenza:** no estudo realizado por Valiente (1999) nos concellos da Comunidade de Madrid, esta autora sinala que, en moitas ocasións, os municipios crearon os organismos de igualdade por imitación aos que existían noutros ámbitos territoriais, é dicir, as elites políticas locais copiaron os organismos de igualdade xa existentes no Estado central e nas comunidades autónomas. Este factor que detecta Valiente pode relacionarse cunha das explicacións que atopa Lombardo (2002) no caso dos concellos de Barcelona cando lles pregunta por que comezaron a levar a cabo políticas de xénero. Así, esta autora sinala que algúns concellos afirman que empezaron a levar a cabo estas políticas por presión externa e porque era politicamente correcto facelo, non por concienciación. E a falta desta concienciación reflectiríase na escaseza de recursos que se dedican a estas políticas en moitos municipios.

## 4. A IMPLEMENTACIÓN DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO

### 4.1. Estratexias de intervención

As políticas municipais de xénero foron evolucionando desde un tipo de intervención asistencialista, caracterizada pola atención individual e personalizada a mulleres, cara ao desenvolvemento de medidas estratéxicas de carácter integral e preventivo, que requiren unha maior coordinación entre as distintas áreas municipais (Lombardo, 2002). Este proceso na evolución das estratexias de intervención vincúlase á creación dos organismos de igualdade, os cales, tal e como puidemos ver no punto anterior, creáronse en moitos casos para superar o tipo de atención exclusivamente individualizada a mulleres que se ofrecía desde as áreas de servizos sociais e avanzar así cara á incorporación da perspectiva de xénero nas políticas municipais. Segundo o estudo levado a cabo por Sampedro (1992), as mesmas profesionais de servizos sociais constataron a necesidade de realizar unha intervención de tipo integral, que transcendía en moitas ocasións as competencias e a capacidade operativa real do sistema de servizos sociais. En todo caso, segundo un estudo da Federación Española de Municipios e Provincias, realizado no ano 2001, o 100% dos municipios españois tiña como primeiro obxectivo das políticas de xénero naquel momento ofrecer orientación, información e asesoramento a través da atención individualizada ás mulleres. Segundo este estudo, outras áreas de actuación que destacaban eran as de educación, economía e emprego, violencia de xénero e promoción do asociacionismo. Nun segundo plano, aínda que consideradas de forma integral, estaban tamén as actuacións dirixidas a mulleres en situación de exclusión social, a saúde, a participación e toma de decisións. E por último, de forma moi puntual, estaban tamén a área de medio ambiente e actuacións dirixidas ás mulleres rurais. Ademais, este

estudo destaca que un número importante de municipios (independentemente do tamaño) participaban en programas europeos dirixidos ás mulleres (destacando o Programa NOW).

Esta análise que realiza a Federación de Municipios e Provincias (2001) concorda coas conclusións da investigación realizada por Celia Valiente no ano 1999 sobre os municipios con concellaría da muller ou igualdade da Comunidade de Madrid. Así, esta autora observa que hai unha gran diversidade no tipo de medidas elaboradas, pero detecta que algunhas das áreas de intervención que predominan en boa parte dos concellos son as relacionadas coa difusión e información sobre os dereitos das mulleres, os programas de formación e inserción laboral e as actuacións de entretemento e tempo libre. Outra actuación que parece estar consolidada nas concellarías da muller é a celebración do 8 de marzo. Ademais, segundo Valiente (1999), salvo excepcións, quen formula estas políticas non pretende modificar en ningún sentido os homes, nin tampouco ten como obxectivo que os homes participen nestas actividades.

Na investigación realizada por Lombardo (2002) nos municipios da provincia de Barcelona, esta autora tamén analiza en que medida o *mainstreaming* de xénero se incorporou na axenda e chega á conclusión de que, máis que de transversalidade de xénero, se pode falar de coordinación interdepartamental. Segundo esta autora, os concellos conseguiron que o persoal dos distintos departamentos comece a traballar conxuntamente para acadar uns obxectivos comúns de igualdade. Así, Lombardo (2002) opina que este enfoque presente nos concellos de Barcelona, a pesar de non integrar a perspectiva de xénero como corrente principal de todas as políticas municipais, pode representar un inicio para a transversalidade se consegue evolucionar e transformar a axenda política (os obxectivos e prioridades das políticas municipais) e a estrutura da toma de decisións (incorporando a dimensión da participación e da horizontalidade no traballo) destes municipios.

Por outro lado, unha investigación que aborda o tipo de estratexias de intervención en materia de igualdade de xénero, en función do obxectivo que perseguen os municipios, é a realizada por Mònica Gelambí no ano 2003 sobre os concellos cataláns de máis de 20.000 habitantes. Tras realizar unha análise empírica, Gelambí conclúe que dos 45 concellos analizados, un 24% non considera a igualdade de xénero como un problema público, pero a pesar disto realiza políticas dirixidas a determinados colectivos de mulleres en risco de exclusión social; un 17,8% están realizando unhas políticas proteccionistas dirixidas a todas as mulleres, concibidas estas como un colectivo en situación de desvantaxe e cun elevado risco de exclusión social; e un 57,8% está levando a cabo políticas de xénero para promover un novo contrato social entre mulleres e homes, a través da transformación dos roles de xénero e a incorporación do *mainstreaming* de xénero nas políticas municipais.

Para finalizar este punto, resulta interesante sinalar que na análise realizada sobre os concellos de Barcelona, Lombardo (2002) apunta dous problemas principais que deben superar as políticas municipais de xénero. En primeiro lugar, as análises amosan que nalgúns concellos seguen predominando as formulacións de tipo asistencial e puntual, en lugar de actuacións globais e de programas estables. Esta autora explica que se corre o risco de limitar as políticas de xénero aos municipios de maior tamaño. En segundo lugar, Lombardo afirma que, malia que se introduciu o discurso da transversalidade en case todos os concellos que levan a cabo políticas de xénero, se observa que na práctica esta estratexia aínda non se desenvolveu. Polo tanto, queda por ver se os concellos serán capaces de aplicar esta estratexia nas súas respectivas organizacións.

En todo caso, desde que se realizaron estes estudos, producíronse avances importantes no eido lexislativo, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, que tal e como explicabamos anteriormente xeraron novas obrigacións para as administracións públicas en relación coas políticas de xénero. Este feito comportou unha ampliación, ou en todo caso un reforzamento, dos ámbitos de intervención dos municipios nesta materia e resulta, polo tanto, necesario analizar en futuras investigacións o impacto que tivo esta lexislación no tipo de actuacións aquí descritas.

#### 4.2. Os plans municipais de igualdade

Igual que sucedeu nos outros niveis de goberno, desde a década de 1990, os concellos españois empezaron tamén a elaborar plans de igualdade. Segundo o estudo publicado por Roldán no ano 2004, a metade dos concellos españois que estaban realizando políticas de xénero tiñan vixente ou tiveran anteriormente un plan municipal de igualdade. Esta autora explica que o tamaño dos municipios inflúe na posta en marcha destes plans e que os municipios que dispoñen deste instrumento se caracterizan por ser os máis activos á hora de desenvolver as políticas de xénero. Así, neste estudo constátase que os concellos que están realizando un plan municipal de igualdade son os que teñen maioritariamente un organismo de igualdade e os que teñen maior orzamento e máis persoal traballando nestas políticas. Ademais, moitos destes concellos participaron tamén nalgún proxecto europeo.

Estes plans de igualdade no ámbito municipal, que seguen os patróns dos elaborados a nivel estatal e autonómico, teoricamente son considerados como o instrumento máis eficaz para pór en práctica a transversalidade de xénero. A potencialidade da eficacia destes plans débese a dous factores principais: por un lado, os plans, na maioría dos casos, son aprobados polo pleno municipal, e isto en principio implica que todo o goberno municipal está de acordo e que se responsabiliza politicamente da implementación das medidas que contén o plan; e por outro lado, os plans constrúense como unha ferramenta transversal, de tal xeito que as medidas de fomento da igualdade de xénero que conteñen exixen ser levadas a cabo polas distintas áreas e departamentos municipais (e non soamente pola concellaría da muller). Deste xeito, impúlsase unha perspectiva de xénero horizontal no goberno municipal e promóvese a colaboración política (e técnica) entre todas as áreas. Así, no caso dos concellos da Comunidade de Madrid, Valiente (1999) constata que efectivamente a implantación dos plans de igualdade está directamente relacionada co obxectivo marcado por algunhas concellarías da muller para incorporar a transversalidade de xénero nos seus respectivos municipios. Esta autora explica que, no caso das concellarías analizadas, estas decidiron implementar un plan de igualdade despois de ter fracasado no intento de negociar e persuadir as outras áreas municipais para que levasen a cabo actuacións en materia de igualdade de xénero. En relación cos contidos destes plans de igualdade, esta autora explica que conteñen actuacións en campos moi diversos como, por exemplo, o emprego, a violencia de xénero, a participación das mulleres na comunidade, o uso dos tempos, a práctica do deporte, a sexualidade e a formación. Unha das principais problemáticas que detecta Valiente (1999) en relación con estes plans de igualdade é a ausencia dunha avaliación destes. Polo tanto, é difícil saber en que medida estes instrumentos están servindo para cumprir os obxectivos que propuñan para si as concellarías da muller. En todo caso, esta investigación amosa que, aínda que case non hai dificultades á hora de deseñar (mellor ou peor) e pór en marcha un plan de igualdade, os problemas chegan á hora de executar as accións previstas. A principal dificul-

tade neste senso é que hai grandes resistencias, e ás veces oposición directa, por parte de determinadas áreas da corporación municipal a cumprir cos compromisos acordados nos plans de igualdade. Polo tanto, os plans de igualdade teñen moitas potencialidades para levar a cabo a transversalidade de xénero, pero isto non significa necesariamente que se efectúen dun xeito natural na práctica, senón que dependen de determinados factores, e segundo a análise que expuxemos de Valiente, un destes factores, talvez o máis importante, é a vontade política e o compromiso de toda a corporación municipal coa implementación do plan de igualdade. Neste senso, é interesante sinalar que no estudo realizado por Roldán (2004), case un 43% dos municipios que están levando a cabo un plan de igualdade considera que estes son un marco de referencia para as políticas de igualdade de xénero, pero que hai grandes dificultades para os pór en práctica e executalos, sendo esta opinión aínda máis maioritaria entre os municipios máis pequenos. Por último, cómpre sinalar tamén que no estudo levado a cabo por Elizondo, Martínez e Novo (2001) nos concellos de Bizkaia, constatan que estes plans non están tan implantados como cabía esperar, posto que tan só un 27% dos concellos enquisados aprobaron un plan de igualdade. Estas autoras detectan tamén que o tamaño dos municipios é un factor que inflúe na posta en marcha dos plans de igualdade, posto que son os concellos grandes ou medianos os que xa están usando este instrumento.

#### 4.3. Os recursos

Todas as investigacións revisadas sobre as políticas de xénero a nivel municipal sinalan que en xeral hai un déficit de recursos económicos e humanos, o cal constitúe un dos principais problemas á hora de consolidar e darlles continuidade a estas políticas de xénero.

Deste xeito, na investigación realizada por Celia Valiente (1999), conclúese que en xeral os organismos de igualdade municipais conforman a pauta encontrada por Parry (1998) ao revisar a literatura sobre institucións feministas en todos os países do mundo e en todos os niveis territoriais: un orzamento considerablemente reducido, dada a amplitude das súas funcións. Por outro lado, Lombardo, tras a súa análise dos concellos da provincia de Barcelona, tamén sinala que *“unha nota común, de feito, é o orzamento insuficiente que se destina ás políticas de igualdade e a valoración de que farían falla máis recursos para poder implementar as medidas políticas de forma satisfactoria”*. (2002, p. 91). Explica esta autora que, como consecuencia do orzamento limitado de que dispoñen as políticas de xénero, as responsables políticas e técnicas intentan, por un lado, convencer os demais departamentos de que usen os seus orzamentos para levar a cabo políticas de igualdade e, por outro lado, buscar fontes de financiamento externas que lles permitan captar recursos para o desenvolvemento destas políticas, como por exemplo os programas e proxectos europeos. Así mesmo, no estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001), amósase que os orzamentos son moi desiguais entre uns concellos e outros, e que estas diferenzas están asociadas ao tamaño dos municipios e ao orzamento total de que dispoñen, aínda que apuntan que existen excepcións importantes. Así, municipios máis pequenos e cun orzamento global menor destinan nalgunhas ocasións maiores cantidades á igualdade de xénero que municipios máis grandes e con maiores orzamentos. Ademais, segundo explican estas autoras, moitos dos concellos enquisados (principalmente os medianos e pequenos) alegan que a falta de orzamento é o motivo polo cal as políticas de xénero non teñen unha clara continuidade nos seus respectivos municipios. Estes concellos, en moitas ocasións, non contan cunha partida específica para a igualdade de xénero e dependen de subvencións específicas doutros orga-

nismos. Segundo as autoras, a existencia destas subvencións é a que deu orixe á creación de estruturas, á contratación de persoal ou á realización de programas concretos que de non ser así non se levarían a cabo.

Por outro lado, en relación co persoal dedicado ás políticas de xénero, o estudo de Valiente (1999) constata que o cadro de persoal das concellarías da muller está totalmente feminizado. Segundo a autora, esta é unha característica común de todos os organismos de igualdade de todos os ámbitos territoriais en todo o mundo. Asemade, a maioría das responsables políticas destas concellarías son mulleres. Neste senso, Elizondo, Martínez e Novo (2001) apuntan tamén que o persoal que se encarga das políticas de xénero, ademais de feminizado, está moi precarizado. Así, a maioría deste persoal traballa a xornada parcial e ten un contrato temporal. En relación co tamaño do cadro de persoal, Valiente (1999) afirma que se observa unha gran variedade, influíndo tamén o tamaño do municipio. Deste xeito, nuns casos a concelleira de muller é a única persoa que se dedica a estas políticas, encargándose ademais doutros temas como servizos sociais, cultura, deportes, xuventude ou sanidade, e noutros casos a concelleira dedícase só aos temas de igualdade de xénero, e ademais conta con persoal técnico. Finalmente, en relación coa formación de xénero do persoal encargado destas políticas, os estudos amosan que a gran maioría ten formación específica na área de igualdade de oportunidades. Ademais, Elizondo, Martínez e Novo (2001) sinalan que en máis dunha cuarta parte dos municipios de Bizkaia analizados existe ou existiu a figura de axente de igualdade, incrementándose esta porcentaxe no caso dos concellos que teñen un organismo de igualdade. A figura da axente de igualdade, explican as autoras, é de incorporación moi recente en Bizkaia, concretamente a partir do ano 1999 e de forma maioritaria durante os anos 2000 e 2001. En cambio, no estudo de Roldán (2004), conclúese que a figura de axente de igualdade non se atopa demasiado estendida nos municipios españois, e que os perfís profesionais que máis abundan, entre os recursos humanos dedicados ás políticas de xénero, son o de traballadora social, avogada, psicóloga e administrativa.

## **5. ALGÚNS RETOS ACTUAIS DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO**

Tal como vimos ao longo deste artigo, as políticas municipais de xénero teñen xa máis de 25 anos de traxectoria, pero a pesar disto as investigacións empíricas en torno a elas son máis ben escasas, sobre todo se as comparamos coas que se levaron a cabo acerca destas políticas nos outros niveis de goberno. En todo caso, o coñecemento achegado por estas investigacións, realizadas durante a década dos 90 e principios do ano 2000, sentaron as bases para a análise das políticas municipais de igualdade de xénero. Ademais, estas achegas serviron para amosar o importante rol que están desempeñando os municipios á hora de promover a igualdade de xénero, o cal é moi significativo se temos en conta que se trata da administración máis próxima á cidadanía e que, polo tanto, ademais de ter maior facilidade á hora de canalizar as demandas e necesidades sociais en torno ás desigualdades de xénero, pode ter unha gran capacidade á hora de impulsar accións transformativas e de transmitir os valores asociados á igualdade de mulleres e homes. Por isto, a análise das políticas municipais de xénero resulta clave, non só para que repercuta positivamente nas estratexias que están levando a cabo actualmente as administracións municipais, o cal é imprescindible, senón tamén para que as outras administracións dos niveis superiores dispoñan dunha información que resulta estratéxica para o deseño das súas propias políticas de xénero. Así, non se pode

obviar que a coordinación e colaboración entre as administracións dos niveis superiores e os municipios constitúe aínda hoxe en día un dos desafíos máis importantes para poder continuar avanzando no desenvolvemento dunhas políticas de igualdade de xénero que sexan efectivas e repercutan en toda a poboación.

Partindo desta perspectiva, e tendo en conta as investigacións revisadas, algúns dos retos actuais para poder continuar afondando na análise destas políticas serían os seguintes:

1. Tal e como mencionabamos anteriormente, os últimos estudos en torno a estas políticas leváronse cabo ao inicio da década de 2000; polo tanto, un primeiro reto sería analizar de xeito exhaustivo cal é o estado actual de desenvolvemento das políticas municipais de xénero dentro do Estado español. É dicir, sería necesario analizar empiricamente cuestións tales como cantos municipios incorporaron xa plenamente este tema na axenda política e con que nivel de prioridade, cantos dispoñen dunha estrutura específica para o desenvolvemento destas políticas e as súas características, cantos teñen un plan municipal de igualdade, que recursos e persoal se destinan para a elaboración destas ou que tipo de actuacións en relación con esta materia están levando a cabo actualmente os municipios, analizando especialmente en que medida se lle está dando cumprimento ás novas obrigas que introduciu a Lei 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, así como as que se puideron introducir a través de leis autonómicas de igualdade. Toda esta información, incluíndo outras cuestións nas cales agora non nos podemos deter, resulta necesaria para poder dispor dunha fotografía actualizada das políticas municipais de xénero.
2. En segundo lugar, resulta necesario afondar en cales son os factores que inflúen no desenvolvemento destas políticas. Así, e malia que algunha das investigacións realizadas ata o momento abordaron xa este tema, principalmente os factores que inciden na aparición dos organismos de igualdade, ata o momento non sabemos con certeza cales son os elementos determinantes para que a igualdade de xénero entre nas axendas municipais e ocupe un lugar prioritario posteriormente. Coñecer estes factores sería de grande utilidade á hora de impulsar o desenvolvemento destas políticas en municipios que aínda non as están levando a cabo ou nos que estas están moi pouco desenvoltas. Neste senso, tendo en conta as conclusións das investigacións revisadas, sería importante explorar o proceso a través do cal se xera unha vontade política favorable ao desenvolvemento das políticas de xénero e en que medida está relacionada, tal e como apuntaban as investigacións de Lombardo (2002) e Roldán (2004), co rol desempeñado por determinadas concelleiras ou técnicas, que desde dentro da corporación municipal pulan para que estas políticas se leven a cabo. Deste xeito, o liderado e a conciencia de xénero poderían ser dous factores clave á hora de analizar o desenvolvemento destas políticas nos municipios. Así mesmo, sería necesario explorar se hai diferenzas entre os municipios segundo a comunidade autónoma a que pertencen e se o nivel de apoio recibido polas administracións autonómicas xerou diferentes ritmos no desenvolvemento das políticas municipais de xénero.
3. En terceiro lugar, tendo en conta os estudos sobre feminismo institucional a nivel estatal e internacional, outro dos retos sería afondar en cal é a relación entre os organismos municipais de igualdade e o movemento de mulleres presente nos municipios. Así, teríase que examinar en que medida as asociacións de mulleres (e que tipo de asociacións de mulleres) están influíndo na elaboración das políticas municipais de xénero.

ro e en que medida os organismos municipais de igualdade están sendo efectivos á hora de incorporar na axenda política as demandas da poboación en relación con esta temática.

4. Finalmente, o reto talvez máis importante para avanzar na análise das políticas municipais de xénero sería a avaliación destas. ¿Están sendo os concellos efectivos á hora de promover a igualdade de xénero? ¿Que resultados están obtendo coa implementación destas políticas? ¿Están formulando adecuadamente os seus obxectivos? ¿Están cumprindo cos obxectivos propostos? ¿Cales son as principais problemáticas dos municipios á hora de desenvolver estas políticas? ¿Cales son os principais avances que se conseguiron? Entre outras, estas serían preguntas que se terían que poder contestar á hora de formular unha avaliación sobre as políticas municipais de xénero. Obter esta información resulta clave para poder afondar na análise destas políticas, e mellorar así a súa efectividade e impacto na poboación.

## Notas

---

- 1 Os organismos de igualdade foron definidos por Mazur e McBride (2008) como organismos da administración de calquera dos niveis de goberno (nacional, subnacional ou local) aos cales lles foi asignada oficialmente a responsabilidade de promover o avance da igualdade de xénero e das mulleres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. 2007. *El estudio de las políticas públicas*. México: Editor Miguel Ángel Porrúa.
- 2007. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editor. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Astelarra, J. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Bustelo, M. 2001. *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Tese de doutoramento. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Ciencia Política e da Administración.
- 2002. “Las políticas públicas de igualdad de género en España en los niveles central y autonómico”, en García Inda, A. e Lombardo, E., *Género y derechos humanos*, Zaragoza: Mira Editores.
- Bustelo, M. e Lombardo, E. (ed.). 2007 *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Brugué, Q., Gomà, R. (coord.) 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- De la Fuente, M. 2005. *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Elder, Ch.; Cobb, R. 1984. “Agenda-Building and the Politics of Aging”, *Policy Sciences Journal*, vol. 13, nº 1.
- Elizondo A; Martínez, E; Novo. A. 2001. *Políticas de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en los ayuntamientos de Bizkaia*. País Vasco. Universidade do País Vasco (UPV-EHU). Departamento de Ciencia Política e da Administración.
- Equipo de Análisis Política. 2002. *Políticas públicas locales, necesidades y planteamientos emergentes*. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- Gelambí Torrell, M. 2005 “Les Polítiques de gènere als ajuntaments catalans: un procés en construcció”. *Working Papers*, 243. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials
- 2003 “Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria de gènere: una alternativa a la societat patriarcal”. Tese de doutoramento. Girona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic.
- Granados, E. 1999. *La Política Pública de igualdad entre los Géneros en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1989-1998)*. Granada. Universidad de Granada.
- Gregory, J. 1999. *Gender Mainstreaming: closing the gap between theory and practice*”, en *Women and Political Action: debating ways forward for feminists*, Middlesex University.
- Instituto de la Mujer y Federación Española de Municipios y Provincias. 2001 *Situación actual de las políticas y planes de igualdad en el ámbito municipal*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Lombardo, E. 2002, “Políticas de igualdad de género en los ayuntamientos de Barcelona: origen, características y retos para el futuro”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 25: 79-93.
- Merino, M.; Cejudo, M. C. (comps.). 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Asuntos Sociales. 1992. *Mujer, Protección y Programas Sociales para colectivos de mujeres en riesgo de marginación (1990-1992) Perspectivas. Indicadores de protección social, servicios sociales y programas de igualdad durante el periodo 1982-1992*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Paleo, N. 2006. *Centres d'Informació i recursos per a dones. Una proposta d'un model funcional i de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rees, Teresa. 2005. “Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe”, *International Feminist Journal of Politics*, 7:4: 555- 574.
- Roldán. E. (ed.). 2004. *Género, Políticas Locales e Intervención Social. Análisis de los Servicios de Bienestar Social Municipal para la Población Femenina en España*. Madrid: Editorial Complutense.
- Rossilli, M. (coord.) 2001. *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid: Ed. Narcea.
- Sampedro, M.ª R. 1992. *Administración Local y Políticas de Igualdad de la Mujer*. Madrid: FEMP.
- Sensat, N., Varella, R. 1999. “Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos” en Gomà, R., Subirats, J. (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Stetson, D.; Mazur, A. 1995. *Comparative State Feminism*. California: Sage Publications.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.



- Valiente, C. 2006. *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona.
- 2005 "La efectividad de los organismos de igualdad: El estado de la cuestión en el ámbito internacional", en De la Fuente Vázquez, María (ed.), *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- 1999. "Feminismo de Estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13/14. 173-189.