

**REPENSAR LES POLÍTIQUES
DE GÈNERE
DES DE L'ÀMBIT LOCAL
Ciutats i Persones**

Maria DE LA FUENTE VÁZQUEZ (dir.)
Judith ASTELARRA; Encarna BODELÓN
Cristina CARRASCO; María Ángeles DURÁN
Mònica GELAMBÍ; Margarita LEÓN
Eva MARTÍNEZ; Pilar SOLANES; Celia VALIENTE

El propòsit de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és impulsar la recerca i la docència en els camps de les ciències polítiques i socials. L'ICPS està adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona. COL·LECCIÓ GRANA és una de les línies editorials de l'ICPS, especialitzada en la publicació de treballs sobre Catalunya.

© ICPS i Maria DE LA FUENTE VÁZQUEZ (dir.); Judith ASTELARRA; Encarna BODELÓN; Cristina CARRASCO; María Ángeles DURÁN; Mònica GELAMBÍ; Margarita LEÓN; Eva MARTÍNEZ; Pilar SOLANES; Celia VALIENTE. 2005

Institut de Ciències Polítiques i Socials
c/ Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona
<http://www.icps.es>

Disseny
Toni Viaplana

Impressió
Anagràfic. c/ Francesc Layret, 7
08950 Esplugues de Llobregat

ISBN: 84-689-2970-0
Dipòsit legal: B-36.509-2005

Índex

PRESENTACIÓ

Maria de la Fuente Vázquez 5

LA CIUDAD COMPARTIDA

María Ángeles Durán Heras 9

La creació d'una agenda política de gènere a escala local

LA EFECTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS DE IGUALDAD: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Celia Valiente Fernández 35

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA Y EUROPA

Judith Astelarra Bonomi 55

LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES Y SU CAPACIDAD DE INFLUENCIA EN LA AGENDA POLÍTICA LOCAL: AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DE LA INTERLOCUCIÓN CON LOS PODERES PÚBLICOS

Eva Martínez Hernández 79

LA PRÀCTICA LOCAL: ORGANITZACIÓ DE LA INTRODUCCIÓ DE LES POLÍTIQUES DE GÈNERE ALS AJUNTAMENTS DE CATALUNYA

Mònica Gelambí Torrell 103

Propostes metodològiques i innovació democràtica

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Margarita León Borja 131

JUSTICIA FEMINISTA: LAS POLÍTICAS DE DERECHOS Y DE IGUALDAD COMPLEJA EN EL ÁMBITO LOCAL

Encarna Bodelón González 149

PROPOSTES METODOLÒGIQUES I INNOVACIÓ DEMOCRÀTICA: ELS MECANISMES DE PARTICIPACIÓ	
Pilar Solanes Salse	173
LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	
Cristina Carrasco Bengoa	191
CONCLUSIONS	
Maria de la Fuente Vázquez	217

Presentació

El desenvolupament de polítiques de gènere i la incorporació de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques locals són dos processos inacabats i en constant revisió al nostre país. Aquesta revisió s'hauria de produir mitjançant el diàleg entre l'esfera política i l'acadèmica, i des d'un intens procés multidisciplinar. La precarietat del suport institucional a aquesta tasca, i en general a la recerca en l'àmbit del feminisme, ha estat un fort condicionant en els darrers temps per a dur-la a terme. Ara, però, ens trobem en un moment favorable amb la posta en marxa de diverses iniciatives de suport a l'intercanvi i consolidació dels coneixements feministes i de gènere. Una manifestació d'aquest bon moment és el projecte endegat per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials i la Diputació de Barcelona, dins del seminari Ciutats i Persones, i que pretén contribuir a aquesta tasca.

La publicació que teniu a les mans, duta a terme en el marc del Projecte Ciutats i Persones, és fruit del seminari realitzat en dues fases, els mesos de febrer i maig de l'any 2005. Aquestes sessions van permetre realitzar, en un primer moment, l'intercanvi de perspectives entre les autores dels diferents capítols, i en un segon moment, la presentació i el debat amb prop d'un centenar de persones, sobretot estudiants, membres d'associacions i polítiques i tècniques de diverses administracions.

El primer capítol d'aquest llibre correspon a la conferència inaugural del seminari. Va ser realitzada per María Ángeles Durán, i va proporcionar una nova perspectiva sobre les ciutats, les experiències que acullen i la capacitat de reconèixer-les a través de l'arquitectura i l'urbanisme.

La resta del llibre està dividit en dues parts, dedicades a la creació d'una agenda política de gènere a escala local i a les propostes metodològiques i innovació democràtica. La primera part estudia l'estat de la qüestió de la creació d'una agenda política de gènere a escala local. Per a realitzar aquesta visió panoràmica, a més d'una anàlisi dels ajuntaments que estan duent a terme aquestes polítiques, es realitza una

descripció dels plans d'actuació i del paper dels organismes d'igualtat d'àmbit supralocal, així com la situació actual de la interlocució entre l'administració local i el teixit associatiu en aquest àmbit.

L'anàlisi de Mònica Gelambí sobre les polítiques de gènere en l'àmbit local aborda de forma molt exhaustiva els ajuntaments catalans de més de 20.000 habitants, i es pregunta sobre l'acord amb la perspectiva de gènere per part de les persones responsables d'aquestes polítiques i la plasmació (o no) d'aquest acord en la creació de mecanismes i estructures que l'afavoreixin.

Celia Valiente aborda l'efectivitat dels organismes d'igualtat (anomenats "feminisme d'Estat" o *femocràcies*), per afavorir la igualtat entre homes i dones. Aquesta anàlisi és realitzada des d'una perspectiva mundial, tot comparant les anàlisis realitzades als països postindustrials, i les realitzades a països que l'autora anomena "en desenvolupament", tenint en compte que l'atenció a aquests segons pot qüestionar algunes de les idees més esteses en el primer cas.

Judith Astelarra ens presenta una avaluació dels plans d'actuació tant a nivell europeu, com estatal i autonòmic. Astelarra proposa un model de classificació de les mesures proposades en aquests plans, distingint entre les polítiques que actuen sobre el coneixement i la informació, les que actuen directament contra la desigualtat i les polítiques de creació i suport a organismes públics i privats en aquest sentit.

Eva Martínez realitza l'exercici de situar en un esquema de debilitats i forteses, riscos i oportunitats les relacions entre el teixit associatiu de dones i les administracions locals. Amb aquest exercici, Martínez proposa un diagnòstic sobre la capacitat actual d'aquest teixit associatiu d'influir en l'agenda local, a l'hora d'apuntar les possibilitats futures que s'obren en aquest àmbit, des d'un horitzó normatiu explícit: que cal assajar noves estratègies per incrementar la interrelació de les organitzacions amb els governs locals.

A la segona part del llibre es proposen alguns elements d'innovació que han estat situats a l'agenda política gràcies a la introducció de la perspectiva feminista en l'administració, i en particular en l'administració

local. Són el reenfocament de la justícia, l'avaluació de l'impacte de gènere, la creació de mecanismes de participació i els pressupostos amb sensibilitat de gènere.

La creació d'indicadors d'impacte de gènere és el mecanisme presentat per Margarita León, qui n'analitza la gènesi, en l'àmbit europeu, i els principals camps on s'ha dut a terme. En concret analitza el cas de la directiva de permisos de paternitat. Ho fa tenint en compte dos moments: el de l'aprovació de la norma i el de la seva aplicació. Per a les polítiques locals, proposa un seguit de criteris per avaluar-ne l'impacte de gènere, abordant la qüestió de "per què" s'introdueixen aquestes polítiques i la del "com" s'introdueixen.

L'article de Cristina Carrasco ens apropa al concepte, cada cop més present en el debat polític, dels pressupostos públics amb perspectiva de gènere. Per fer-ho aborda els biaixos presents a l'economia tradicional i la necessitat de models econòmics que incloguin el treball domèstic. A partir d'aquí, l'autora analitza la necessitat dels pressupostos amb perspectiva de gènere, els aspectes que uns pressupostos d'aquestes característiques haurien d'abastar i les noves claus que aquests pressupostos obren per interpretar el benestar de les persones, en concret parlant de la perspectiva dels estàndards de vida.

Encarna Bodelón aborda la necessitat de repensar les nocions tradicionals de justícia, cap a una noció d'igualtat complexa. Per a fer-ho proposa el cas de les xarxes i protocols locals contra la violència de gènere. Aquests protocols són un exemple de construcció de drets en connexió amb les xarxes socials locals (assenyalant la complicitat dels grups de dones, les regidories implicades, i la resta d'agents, jurídics o d'altres administracions). També permeten mostrar que la pràctica local pot incorporar paradigmes conceptuals feministes i anar més enllà dels marcs autonòmic i estatal, exercint així una major capacitat transformadora.

L'apartat conclueix recull alguns dels elements a debat que recorren el conjunt d'articles, i que van ser presents a les dues sessions del seminari. Així doncs, les conclusions, i el conjunt de la publicació, pretenen fer una

aportació al debat sobre les polítiques de gènere, de forma coherent i sistemàtica i alhora plural. Aquest és possiblement el principal repte en el moment actual de la producció i el debat feminista en el nostre país, al qual hem pretès realitzar una modesta, però espero que útil, aportació.

Finalment, vull agrair el suport que tant el seminari com la present publicació han tingut per part d'un bon número de persones. La Sònia Ruiz i la Laia Ortiz han contribuït no només a l'organització, sinó a la mateixa orientació d'aquest esforç col·lectiu. La col·laboració del Servei de Promoció de Polítiques d'Igualtat Dona-Home de la Diputació de Barcelona ha fet possible que el seminari fos un èxit de participació; agraeixo especialment l'assistència de la seva cap, Lúdia Garcia, i de l'Avel·lí Serrano, coordinador de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania d'aquesta institució i, per descomptat, vull donar les gràcies a l'equip de l'ICPS, i al seu director, Joan Marcet, sense els quals el projecte Ciutats i Persones no podria existir.

Maria de la Fuente Vázquez

Directora del projecte Ciutats i Persones

LA CIUDAD COMPARTIDA

María Ángeles Durán Heras

*Catedrática de Sociología y profesora de Investigación
del Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

Sobre experiencias compartidas y ausencias

Estamos acostumbrados a aceptar que el modo en que conocemos afecta al modo en que vivimos. Pero no es tan frecuente lo inverso, o sea, que el modo en que vivimos afecte al modo en que conocemos. La producción de un texto es un proceso de conocimiento en el que caben distintas dosis de repetición y de innovación. Muchos artículos y libros, y algunos de entre ellos meritorios, no son otra cosa que recopilaciones ordenadas de otros textos, de cosas ya dichas. Incluso cabe a algunos autores la habilidad de saber escuchar lo que otros dijeron, o de forzar diálogos entre textos ajenos sin necesidad de modificarlos, haciendo brotar de ellos ante el lector lo que sin ese contraste hubiera pasado desapercibido.

Sin embargo, hay algunos raros proyectos intelectuales que se empeñan en hacer las cosas al revés de lo común, y sitúan la experiencia de lo vivido en su punto de arranque, al comienzo del proceso. En esos casos, el problema de la relación entre el sujeto cognoscente y el objeto del conocimiento se plantea con toda dureza. Puede hacerse explícito, consciente, o quedar soterrado, pero sus efectos son decisivos sobre el modo en que se llega a conocer: arrastra y tira de las categorías, de los focos de luz, de los intereses que sostienen las indagaciones.

La mayor parte de lo que se ha escrito sobre las ciudades se ha hecho prescindiendo del análisis del sujeto que producía el conocimiento, y se ha dado por sentado que este era un sujeto cognoscente universal, transparente y puro. De alguna manera, este sujeto se las arreglaba para encarnar una sabiduría o una capacidad de conocer incontaminada de sus rasgos personales. Por eso, la subida a la palestra del conocimiento de los colectivos que históricamente han estado excluidos del acceso a la producción sistemática de conocimiento no puede quedar limitada al aumento de las matriculaciones universitarias o a una simple ocupación de los puestos docentes. Afecta también a la crítica del sujeto cognoscente anterior, que pierde su cobertura de representante universal en la producción del conocimiento y se hace muy visible en sus perfiles personales y sociales.

En los siglos XIX y XX ha habido importantísimas producciones intelectuales dimanadas de la conciencia de que una sola clase social no podía hablar en representación de todas. En este nuevo siglo les toca a las mujeres un acceso generalizado a la conciencia colectiva, a la posibilidad de re-pensar o re-crear la cultura desde su propia experiencia histórica y presente, que ha sido y sigue siendo todavía muy diferente a la de los varones.

La misma experiencia personal se vive de forma diferente en distintas ocasiones o por distintas personas. Puede, incluso, vivirse "como si no se viviera", porque de esa manera produce menos impacto negativo al que la sufre o a quienes la contemplan. O porque se carece de las herramientas intelectuales y morales imprescindibles para interpretarla y juzgarla. Muchos varones se ponen nerviosos cuando en una conversación general aparecen temas de mujeres. Hasta tal punto no los asumen como suyos que empiezan a removerse inquietos en el asiento, carraspean o abandonan el lugar para buscar socorro en otro sitio, a salvo de contaminaciones. En cambio, lo contrario es pauta común: igual que la gramática, que siempre convierte en masculinos los plurales compartidos.

Las estrategias personales de vida y las estrategias intelectuales de los grupos sociales ante este hecho son diversas: o mimetizarse y hacer como si no se fuera, o plantar cara a las distintas memorias históricas y al hecho diferencial de los cuerpos y las biografías. Muchas mujeres piensan que no tienen más remedio, para entrar en la llamada vida pública (o sea, en la *cívitas*), que renunciar a lo que las hace distintas de los hombres. Disimularlo, como Concepción Arenal, o reducirlo al mínimo. Casi piden disculpas por no ser tan varoniles como los propios varones. Creen, o dicen, que pueden hacer o valer tanto como los hombres. Pero el problema de la diferencia intelectual no radica en la cantidad (que también importa), sino en la calidad, en si vale la pena convertirse en réplica, en analogía, en hacer sólo lo mismo que otros hacían.

El reconocimiento de la circunstancia, de la experiencia diferente, tampoco resuelve por sí solo el problema de la identidad: porque se es diferente sólo en algo, y sólo en algunos momentos. La definición

ontológica de los sujetos requiere establecer el núcleo de lo básico y separarlo de lo accesorio. Pero la delimitación de estas fronteras es una construcción social. Eso lo saben muy bien las mujeres, que han vivido en carne propia el horror de la apropiación de su identidad colectiva por el mero rasgo del cuerpo que les capacita para ser madres; como inconscientemente hizo Linneo, al asimilar la especie humana con los rasgos femeninos de los mamíferos y asociar en cambio el rasgo de *sapiens* con los "homo". Sin embargo, no todas las mujeres son madres, ni aspiran a serlo. Cuando el embarazo se ha convertido en acto de libertad, el número de mujeres embarazadas ha caído drásticamente. Se debe, al menos en parte, a que antes se vivió como una imposición, como una consecuencia no deseada de otras conductas y obligaciones. Hoy, el número de años de vida se alarga y el número de hijos se acorta, por lo que la maternidad ha perdido la capacidad configuradora de la vida de las mujeres que antes tuvo.

Una buena organización de la convivencia tiene que permitir la participación en lo común, pero también salvaguardar la protección a lo distinto, a lo específico. El reconocimiento de la circunstancia o experiencia diferente no hace más que abrir el camino al problema de la identidad: ¿Diferentes a qué, a quién?. Lo que prima es la igualdad, lo común, las experiencias compartidas. Lo diferente resalta sobre el fondo; pero el fondo está hecho también de agregaciones, y es la existencia de ese plano último lo que permite entrar y salir del proscenio, lo que hace factible la continuidad, la cohesión y el cambio. Tan engañoso es no reconocer la diferencia como no darse cuenta del valor de lo común, de lo que permite a cada uno reconocerse en el otro y ser desde uno mismo un otro anticipado o retenido en la memoria.

Tensiones entre fenomenología y empirismo

En urbanismo y en arquitectura pueden adoptarse perspectivas intelectuales muy diferentes, y lo que hay sólo es una parte muy pequeña de lo que podría haber habido. La altura del ojo del observador marca el punto de fuga, el centro de la visión: pero ni el lenguaje ni el ojo son

capaces de superponer fácilmente perspectivas contrarias, porque la imagen se deforma y los paisajes devienen, como las figuras de Escher, rompecabezas imposibles. De ahí el riesgo y la tentación de adoptar perspectivas canónicas como si fuesen válidas para todos. En el mejor de los casos, esta perspectiva es la que corresponde a la media aritmética o ponderada de las alturas reales: la del niño, la del viejo, la del hombre, la de la mujer, la del alto y la del bajo. Pero ni siquiera con la mejor voluntad resuelve la media la disparidad de lo concreto, la variedad que rodea el artificio intermedio. ¿Desde qué perspectiva se ha, o hemos, construido la ciudad, la casa, la fábrica y el parque?

En algunas comunidades científicas, la referencia al sujeto del conocimiento levanta anatemas metodológicos. Algunos pensadores están convencidos de que sólo es científico el conocimiento de lo externo y experimentable, y la preocupación por la lógica interna de sus hallazgos les lleva a orillar la influencia del contexto del descubrimiento: se olvidan de que sólo salen adelante los planes de investigación y los laboratorios que cuentan con adscripciones de recursos, con medios de expresión, con apoyos y garantías. No sólo piensan que su ciencia es ciencia, sino que tienden a convertirla en única, y no les inquieta la ausencia de otras ciencias y conocimientos que no han podido desarrollarse.

En las ciencias sociales también se plantea la tensión entre el tipo de conocimiento desde dentro y desde fuera, pero es más un asunto de matices que de verdadera definición disciplinar. No hay campos en los que los partidarios de la comprensión no hayan dejado huella. Aunque las pretensiones de formalización se aproximen en los límites epistemológicos de la sociología, la economía o la lingüística a las que dominan en física o astronomía, el componente humanista se resiste vigorosamente a desaparecer, a ser engullido por la ferocidad devoradora de las ecuaciones y los números.

La arquitectura y el urbanismo están atravesados de la misma contradicción metodológica que las ciencias humanas y sociales. De un lado, la pretensión científica y técnica domina los duros procesos de aprendizaje, el entrenamiento para resolver con éxito las dificultades de la

construcción o el diseño de los espacios. Pero la ordenación o jerarquía de estos espacios sólo puede hacerse, como decía Heidegger, si se conoce el modo en que se va a vivir dentro. El arquitecto no puede limitarse a los materiales y a las formas. Cuando proyecta, subordina su obra a un sentido, incluso cuando no es consciente de ello. En todas las construcciones hay un sentido implícito, una idea generatriz a la que debe servir el espacio. Pero a veces impera el desconcierto, y no se sabe para qué o a quién se debe servir, cuál es el orden moral que subyace en el diseño.

La conciencia de la idea y de la jerarquía dista mucho de ser frecuente. No sólo forma parte de las creencias y de las ideas del proyectista, sino de las ideas y creencias de su grupo más próximo y de su época. Ortega señaló lo difícil que resulta, la pérdida de tierra que provoca la mera duda sobre las propias creencias.

La indagación sobre las ideas que han estado detrás de la aparición de tipos nuevos de ciudades es necesaria, imprescindible. Pero tanto o más que las ideas, que son explícitas o al menos relativamente conscientes, gobiernan la creación y mantenimiento de las ciudades las creencias, que son los pensamientos elementales, primarios, tan asentados que ni se repara en ellos ni se hacen conscientes o explícitos.

Bajo la rúbrica *quien es* se agrupan muchos *quienes*, con historias y voluntades distintas. Lo que algunos viven como ideas, otros lo viven como creencias. El tránsito de la creencia a la idea tiene una fuerza de revelación, explosiva. Es un incendio en la palabra. Un rasgo característico del tránsito de este siglo XX al XXI es la acentuada conciencia de la fragmentación de los sujetos. Los grandes nombres (la Patria, la Humanidad, la Razón, la Historia, etc.) han perdido mucho predicamento, y el sujeto del conocimiento, (quien lo hace, recibe y expande) es generalmente identificado como un sujeto de amalgamas, lleno de roturas e intersecciones, que no refleja por entero los deseos y aspiraciones de ningún grupo humano concreto: es lo que Derrida llama "un trabajo coral". Con todo, es más fácil rastrear la huella (jurídica, artística, organizativa, arquitectónica) de las presencias que de las ausencias. Los sujetos presentes, aunque fragmentarios e incompletos,

son accesibles. Pero: ¿Cómo detectar las no-presencias, las negaciones, los olvidos planificados y no casuales? ¿Qué ejercicio de reflexión nos llevará hasta ello? ¿Por qué caminos se logra el equilibrio de razón y sentimiento, de lógica, técnica y deseo?

Es bastante fácil acumular páginas sobre la ciudad o la casa a partir de lo que otros, mucho más ilustres, ya han visto y medido, acumulándolo al conjunto de conocimientos admitidos. Pero en ese conocimiento acumulado han tenido hasta ahora poca cabida las mujeres o los *otros* que también se apartan del canon. ¿Se puede, realmente, confiar en que la representación intelectual de *los otros* haya sido fidedigna en épocas anteriores? Cada vez parece más evidente la parcialidad de lo que nos ha llegado como si fuese el *todo*. Por eso se valora más la experiencia personal, la aproximación fenomenológica frente a las mediciones externas.

El problema radica en que las dos tradiciones principales de la ciencia social, positivista y fenomenológica, hablan lenguajes difícilmente compatibles. Las mediciones son necesarias, y es apreciable la contribución de las fuentes estadísticas: pero por sí mismas no son gran cosa, si no van acompañadas de una reflexión detenida sobre el significado de las cifras. Así que la disyuntiva entre ahondar u olvidar las experiencias personales, entre dejar fluir la experiencia del sujeto que escribe o silenciarlo, se presenta en cada epígrafe del texto del mismo modo que se plantea ahora.

Contra lo que algunos creen e incluso desearían, la capacidad de reflexión de las mujeres no se limita (si es que no les niegan la posibilidad de intentarlo) a ese entorno ceñido a sí mismas que es la vida doméstica, el propio cuerpo o la casa. Una vez puestas a pensar, y a decir lo que piensan, y a pretender ser escuchadas, ningún ámbito de la vida humana les es ajeno; ni la urbe o la *civitas*, ni las representaciones del poder, ni el nombre de Dios. Una vez perdido el miedo y el confinamiento, todo ha de ser revivido desde la libertad de expresarlo.

Sin embargo sería pedir demasiado que, en el corto tiempo de un par de generaciones, las recién llegadas creasen un monumento de ideas similar al que la acumulación de siglos ha creado durante su ausencia.

Falta lenguaje, depuración de conceptos; tiempo, en definitiva, para transferir la experiencia de la vida a las ideas. Pero no se puede olvidar que esta experiencia ha sido distinta y lo sigue siendo, y que todavía siguen sin voz pública la mayoría de las mujeres del mundo. Por si no fuesen pocas las dificultades de emerger, y de crear conciencia y lenguaje, y de hacerse oír, a eso se añade el frágil estatuto intelectual de la experiencia innovadora. ¿Cómo marcar los límites entre la experiencia personal y la anécdota? ¿Cómo elevar la experiencia conocida, todavía tan escasamente explícita y sistematizada, al nivel de categoría?

Hay muy pocas publicaciones sobre la ciudad y la arquitectura hechas *desde* la perspectiva de las mujeres, y en eso estamos todos de acuerdo. Pero casi nadie repara en que las publicaciones que sí hay, a las que acudimos para formarnos o entendernos y para adoptar decisiones, han sido escritas desde la perspectiva de los varones, incluso la mayoría de las que definen las relaciones entre la ciudad y las mujeres. Para equilibrar perspectivas, no basta que las mujeres –y otros grupos sociales tradicionalmente excluidos– razonen y transfieran sus experiencias sobre sí mismos, sino que han de hacerlo sobre los otros y sobre el conjunto. En ese sentido, cualquier aportación desde las perspectivas innovadoras es al mismo tiempo un avance y una aspiración frustrada; porque, por comparación con el complejo edificio de las ideas ya tratadas, de los millones de experiencias otras que han filtrado y les dieron la base experiencial para transformarse conceptualmente, los esfuerzos por filtrar y conceptualizar las experiencias nuevas son muy modestos, muy insuficientes. Intelectualmente, la apuesta conlleva inevitablemente el desgarrar de saberse parte de una cultura construida sobre experiencias ajenas y de carecer al mismo tiempo de elementos suficientes para construir la propia, y fundirla.

Arquitectura y postmodernidad

Muchos de los términos de los filósofos se traspasan al vocabulario de la arquitectura. En la medida en que la obra construida tiene que interpretarse, describirse o criticarse, hace falta traducir el lenguaje

arquitectónico a palabras, y éstas se rigen por los estilos literarios del momento. Son las obras más celebradas o polémicas las que crean vocabulario y lo difunden: pero eso no significa que las obras desapercibidas carezcan de conexión con corrientes ideológicas. Simplemente, su contenido ideológico es implícito y requiere más esfuerzo de análisis aflorarlo. Recordando un adagio común, podría decirse que la falta de política, o de palabras, es una forma específica de lenguaje y de política.

El influyente crítico de arquitectura Charles Jencks, editor de *Architecture today*, ha resaltado el carácter pluralista y tecnológico del mundo actual. La pervivencia y coetaneidad de estilos arquitectónicos diferentes dificultan la tarea de identificación y clasificación de tendencias, pero Jencks acepta el desafío de dar nombre, singularizar y datar las corrientes principales, estableciendo su conexión con los movimientos ideológicos. Distingue en el siglo XX las épocas del modernismo (años veinte a años sesenta), el tardo-modernismo y el postmodernismo. El tardo-modernismo trajo el revival de los años veinte, la *stick-tech* y la retórica de las corporaciones. Sus espacios han sido, sobre todo, expresiones de agnosticismo. Junto a estas innovaciones se mantuvo lo que Jencks denomina “el blanco e ideal pabellón de la vida privada”.

Con el postmodernismo se produce la huída del historicismo hacia el eclecticismo radical, la ornamentación distorsionada para lograr la recreación del sentido comunitario a través de signos vernaculares. Metáfora y metafísica se confunden en el espacio postmoderno, que intenta dotar a las ciudades recién levantadas de la memoria edificada de la que carecen. Los signos vernáculos son gestos breves, ad hoc, superpuestos a signos de otras memorias que buscan el efecto de la elisión y la sorpresa.

A partir de 1980, la arquitectura de vanguardia se sumerge en un nuevo expresionismo, monumental y de alto impacto sobre el paisaje urbano, que utiliza un vocabulario abstracto. Son proyectos extraordinariamente costosos que requieren grandes dispendios económicos y sólo están al alcance de las corporaciones. Sobre ellos se

libran batallas comerciales y de imagen, constituyendo el campo de ensayo y demostración de las altas tecnologías. Para Jenks, un edificio como el Banco de Hong Kong, de Norman Foster, que en su momento fue el más caro del mundo, es una apuesta para representar la fuerza, la solidez, la estabilidad y la imagen de la compañía bancaria en los próximos cincuenta años. La distribución espacial interna de este edificio se inspiró en la catedral de Wells, en Inglaterra, y guarda alguna similitud con la proporción interior de sus naves. Iba a ser rojo, el color de China, pero finalmente se eligió el gris, como si se tratara de un buque insignia o un navío de guerra. La altura de esta torre impide ahora la vista del Palacio del Gobernador, con su implícito contenido simbólico; pero con ello no hace sino explicitar los nuevos poderes fácticos, quiénes son realmente los nuevos gobernadores de la ciudad.

Los arquitectos y constructores del fin de siglo se enfrentan a dos retos diferentes: por una parte, dar expresión material a sus ideas. Por otra, satisfacer las necesidades de vivienda y alojamiento de los ciudadanos. A ello se unen otras necesidades menos materiales que el cobijo, pero no menos exigentes, como las de memoria histórica y arraigo en el lugar. En tanto que las corporaciones manejan recursos millonarios, los programas públicos o privados de alojamiento padecen graves estrecheces presupuestarias que hacen más difícil el ensayo de técnicas nuevas o la expresión de legítimas ambiciones retóricas. La ironía o el juego cómplice van bien en el ámbito privado, pero encajan mal con la necesidad de eficiencia en la asignación de los recursos públicos para la satisfacción de necesidades materiales perentorias.

Dos arquitectos muy espectaculares con obra en España, como Calatrava y Gehry, son conocidos por sus bellísimos edificios-objeto o puentes-escultura, que han transformado la escenografía de las ciudades. Ninguno de los dos se ocupa preferentemente de resolver problemas sociales: son creadores de formas, de representaciones, y ceden a otros las funciones éticas y sociales de la arquitectura.

Frank Gehry ha diseñado edificios antropomórficos, con cabeza y brazos además de cuerpo. A propósito de la escultura de red metálica

rellena de piedras y forma de pez, de gran tamaño, que da identidad a un restaurante diseñado por él en Japón, dice Taubeneck (1994) que “fue muy evidente su manipulación de los materiales históricos, y queriendo huir del historicismo reciente retrocedió trescientos millones de años hacia la historia no humana, hasta el tiempo de las formas primigenias”. El shock de lo más nuevo lo produce con sus ricas formas arcaicas.

La misma querencia por las estructuras orgánicas, paleontológicas, es evidente en Calatrava, que reconoce esta deuda de modo explícito.

Para Taubeneck, la postmodernidad es un movimiento intelectualmente débil, poca cosa para suceder a la gran energía del modernismo. El movimiento modernista nació de la interacción entre muchas formas de conocimiento diferentes, y fundió en un clima común las aportaciones literarias, filosóficas, arquitectónicas, musicales, psicológicas y pictóricas. Nombres como Brecht, Gropius, Le Corbusier, Mies van der Rohe, Frank Lloyd Wright, Picasso, Stravinsky, Adorno, Freud y Wittgenstein comparten más fundamentos ideológicos de los que derivan de su mera coexistencia histórica. En cambio, el presente es tan plural y fragmentario que parece haber poco en común entre los varios autores, incluso entre las obras de un mismo autor. La abundancia de citas, marcos y metáforas arquitectónicas produce una teatralidad alucinadora, lo que a propósito de las obras de R. Venturi y J. Sterling en Stuttgart, Jenks ha calificado de “*ghost buildings*” o edificios fantasmas. Los críticos de la postmodernidad acusan a sus intérpretes (Eisenman, Gehry, Tschumi, Hadid) de subvertir la tipología clásica de la arquitectura, tal como ventanas, puertas, rectángulos, columnas y columnatas, contrastando a veces un primer lenguaje fracturado con un lenguaje convencional.

Esta interpretación, que muchos comparten, es excesivamente pesimista. No sólo falta la perspectiva temporal que depurará las similitudes, sino que estima muy a la baja el valor creativo de la deconstrucción. Cuando señala que “la filosofía ha ido apartándose de las grandes ideas fundantes como Verdad, Dios, Hombre, Naturaleza o Mundo, y, al de-divinizarlas, sólo queda el lenguaje o la descripción metafórica”, no se da cuenta de que esas ideas fundantes estaban

presionadas por sujetos históricos concretos, muy excluyentes, que ahora se tambalean, y que es necesaria la ruptura formal como expresión de un malestar o búsqueda más profunda, insatisfecha. Aunque filósofos como Derrida, Lyotard, Baudrillard o Rorty no conecten personalmente bien con las construcciones de Eisenman, Stern, Sterling o Tschumi, eso no quiere decir que respiren atmósferas intelectuales ajenas.

La crítica de que filósofos como Nietzsche, Wittgenstein, Heidegger, Lyotard o Derrida producen sobre todo lenguaje o narración escrita, sólo es negativa en la medida que se ignore el poder de creación y destrucción que tiene la lengua. Sólo quienes no han padecido las negaciones de identidad que esconde a veces un plural o un pronombre pueden dar por sentado la transparencia, la naturalidad o la no-necesidad de cambio de las palabras y las reglas gramaticales vigentes en cada momento.

Derrida dice que no se deconstruye desde fuera, sino desde dentro, tomando prestado de las viejas estructuras los recursos de subversión. Pero aunque en la arquitectura postmoderna, igual que en la filosofía y la literatura, haya “inflación de lenguaje” (en otras disciplinas hay una equivalente: “inflación de cifras”), trabajos como los de Eisenman se reciben con gratitud por el público lego en profundidades filosóficas, que los percibe como des-centramientos de antiguas ideas centrales. De ahí el éxito de Eisenman cuando se atreve a teorizarse a sí mismo y usa expresiones que circulan entre los movimientos sociales, como “excavación, palimpsesto, cantera, superposición, *scaling* o figuración”, sin mucha preocupación sobre la paternidad concreta o la generación de cada idea. Para la conexión entre autor y audiencia es necesario cierto carisma personal y habilidad comunicativa.

Sin duda el sistema publicitario juega un papel relevante, y los medios de comunicación contribuyen a agigantar los personajes estelares. Pero hay que reconocer el talento de quienes se adelantan a los deseos de una época vertebrando esperanzas y angustias, dándoles forma. Son los intérpretes afortunados de conciencias individuales que no habrían sabido expresarse por sí mismas y que concentran sobre ellos su fuerza agregada.

Desorden, heterodoxia y creación en las imágenes urbanas

La tensión entre orden y desorden es tan antigua como las propias ciudades. En los planos de las ciudades caldeas y sumerias coexisten ya trazados geométricos y orgánicos, los primeros respondiendo a un plan premeditado y los segundos a la espontaneidad del crecimiento sin regla (Morris, 1974).

El orden no es sólo el desarrollo de un principio generador sobre sí mismo, sino que se extiende alrededor: sólo en un vacío absoluto (de espacios infinitos, de culturas y circunstancias únicas) podría imaginarse un "orden para sí" que no fuera también una imposición sobre ajenos. A diferencia de los meros poblados, las ciudades expresan espacial y arquitectónicamente un orden social interno. Es lo que Tzonis ha llamado la capacidad originaria del *temenos*, como punto privilegiado a partir del cual se ordena el territorio y la ciudad. No obstante, y precisamente porque la ciudad es un orden, el desorden se hace más nítido y vivo en ella. No sólo el desorden arquitectónico y urbanístico, sino el desorden humano, la marginalidad social del contraorden.

El desorden urbano tiene distintas intensidades, causas y manifestaciones. También varía la evaluación de sus intérpretes, la medida en que lo asocian con la vida o el peligro. Los intelectuales han estado desde siempre divididos entre los *flâneurs* y los partidarios del orden. Los primeros se rinden ante la heterogeneidad y el desorden porque lo consideran inevitable, en tanto que los segundos aspiran a la planificación estricta. A veces, los partidarios del orden no lo son del orden presente sino del orden venidero que imaginan, para el que diseñan estrategias y batallas políticas. La revolución, para ellos, no es el desorden, sino el precio imprescindible de la sustitución de un orden exhausto por un orden emergente.

En la ciudad aparecen inevitablemente espacios sociales confusos, bordes que ocupan gentes marginales; desplazados, víctimas, fuera de ley, extranjeros y extraños. Los marginales han tenido un tratamiento histórico y literario muy variado. Todavía hoy, gran parte de lo que se escribe ha bebido de fuentes del siglo pasado o principios de éste,

cuando la ciudad por antonomasia era París, que Walter Benjamin bautizó como "Capital del Siglo XIX". A diferencia de la mayoría de los filósofos/políticos que, como Marx, despreciaban a los marginales como fisuras en el frente revolucionario, los literatos se han inspirado a menudo en los personajes "fuera de orden". Victor Hugo inmortalizó a *Los miserables*, y de su mano sigue hoy triunfando tanto en la música como en el comic. Baudelaire pensaba que los marginales, con su vida y escritos, reflejaban el sentido y la poesía urbana. Zola eligió protagonistas destruidos por el insaciable apetito de la gran ciudad. Proust se inspiró en los círculos de lesbianas y gays de la *Belle Epoque*. Toulouse-Lautrec pintó en abundancia borrachos y prostitutas.

La reconstrucción literaria y pictórica de las ciudades tiene tanta o más fuerza que la de sus muros reales, y pervive más en el tiempo. Un siglo más tarde, y a pesar de su potencia actual, París sigue siendo en gran parte lo que dijeron o pintaron de ella sus pintores y escritores y los procedentes de otros países. Interpretándola, le crearon una vida. En su biografía más extendida, París es la ciudad de la excitación, del placer y del consumo que atrae e intoxica: todo lo referente a París se ha sexualizado.

A diferencia de París, la imagen de Londres en el siglo XIX era puritana, estricta, represiva. Dickens reflejó la soledad de las calles vacías en domingo; una soledad que, salvo en lugares puntuales, sigue manteniéndose hoy por obra y gracia de las *garden-city*. La vida oculta de las ciudades, la ajena al código moral victoriano, no tuvo tradición de expresión abierta, en las calles, hasta que fueron ocupadas en la segunda mitad del siglo XX por las generaciones rebeldes de los *beatles*, las minifalderas, los *punkies* y *heavies*. Sin necesidad de cambios climáticos, la ciudad expresa ahora abiertamente en sus calles un margen mayor de tolerancia al desorden y lo convierte en atracción, señuelo, mercancía.

El tema del orden social deriva hacia otros temas conexos, como el del orden estético. El *Manifiesto Futurista de la Arquitectura*, escrito en 1914, saludaba y daba la bienvenida a una serie de elementos que hasta

entonces habían rechazado los reformadores sociales por perturbadores: el ruido, el tumulto, la fealdad, la inhumanidad. Trataban de construir una ciudad sin pretensión de belleza externa, alejada de catedrales, palacios y ayuntamientos. Su belleza, su orden, derivaba de la eficiencia y pureza con que servía a las nuevas funciones: una ciudad de inmensas carreteras, de estaciones de ferrocarril, de grandes hoteles y galerías comerciales brillantemente iluminadas. Para ello se necesitaba re-ordenar la ciudad. O lo que es lo mismo, derruir y deshacer el viejo orden arquitectónico y urbano. La influencia de esta corriente ideológica y constructiva, identificada como "internacionalismo", tuvo algo que ver, además de con sus planteamientos, con la aureola que le proporcionó su condena por los nazis. A la euforia del internacionalismo se deben también multitud de pérdidas irreparables. Pero a partir de los años sesenta la expansión de este movimiento encuentra mayores resistencias, se redescubre el valor de lo insustituible, de lo propio. Se le otorga función a lo y a los que no la tienen, a los excedentes del orden principal.

Con Betty Friedan y su *Mística de la feminidad*, la crítica de los suburbios se hizo abiertamente feminista. Jane Jacobs, a contracorriente en el momento en que publicó su obra *Vida y muerte de los grandes conjuntos*, en los años sesenta, difundió en todo el mundo la idea de que son preferibles las ciudades mezcladas. Más recientemente, E. Wilson (1991), en *The sphinx in the city* ha analizado las implicaciones ideológicas de este tipo de hábitat para las mujeres y las ventajas de la heterogeneidad de la ciudad, su relativo anonimato, que diluye las rígidas asignaciones de papeles.

Sin embargo, los límites a la asociación entre ciudad y libertad son claramente culturales y sociales. Fátima Mernissi contrapone desfavorablemente (al menos, en la época de su propia niñez en Marruecos) la experiencia de libertad personal de las mujeres rurales y la de las mujeres del harem urbano en *Sueños desde el umbral*. Mahfuz, se adelantó literariamente, en *El siglo después de Beatriz*, a lo que los demógrafos ya han confirmado mediante las estadísticas: que en algunos países orientales faltan millones de niñas, no llegadas a nacer por la

conjunción de su desvalor y las técnicas médicas. Son las niñas que sobran en el orden de preferencias entre lo masculino y lo femenino, los bordes irrelevantes para el núcleo duro de dominio.

En las grandes ciudades de hoy, cada vez más homogéneas en arquitectura y trazado, el desorden no sólo viene de dentro, sino de fuera. De la mano de imparable oleadas de inmigrantes que dejan sus tradicionales ámbitos rurales, o que abandonan país y continente en busca de mejores oportunidades en otros territorios. El mundo entero se somete a una ordenación global, aunque sus efectos de limpieza y prosperidad se concentren en unos pocos lugares y el resto soporte sus consecuencias desestructuradoras y su obligado desorden.

Mientras la unificación de la tecnología hace cada vez más parecida la apariencia externa de las ciudades de todo el mundo, las metrópolis se hacen más y más segmentadas interiormente. El mayor ejemplo de ciudad interiormente segmentada es Los Angeles, que ha dado pie a un nuevo concepto, el de heterópolis, acuñado por C. Jenks (1993). La heterópolis es la ciudad plural, en la que conviven sin mezclarse grupos étnicos, poderes económicos y estilos de vida diferentes sin que ninguna domine lo suficiente como para imponer su orden.

No hay mayorías estables, sino un puzzle de minorías y fragmentos, un orden coyuntural que estalla ocasionalmente en desórdenes callejeros. El mercado y la policía son las dos fuerzas que disciplinan la ciudad, y el miedo y la violencia forman parte tan intrínseca de la vida cotidiana que se inscriben en el diseño arquitectónico y urbano. No es raro que Gehry, al rehacer en 1985 una de las bibliotecas públicas vandalizadas de Los Angeles, la rodease de muros de veinticuatro pies de altura, como una fortaleza, y usara el mismo sistema de verjas de acceso correderas que se usan en las prisiones. La heterogeneidad favorece la mezcla ecléctica de formas y estilos, la construcción en que cada cual decide y hace lo que quiere. No obstante, también de la heterogeneidad puede surgir un denominador común, un vehículo expresivo. Jenks apunta que algo de esta función integradora puede hallarse en el estilo que puso de moda la Sci Art, el Instituto de Arquitectura de Southern California: es el llamado

dead-tech, o *en-formality*, de cemento descubierto y hierros de pátina oxidada, voluntariamente despojados y ascéticos. Su ascetismo y su fealdad dan forma a una nueva aspiración de espiritualidad que se muestra a través de la alta arquitectura.

La tradición de la calle y la plaza, que es la esencia de la *polis* mediterránea, no es compartida por las ciudades del Norte de Europa. Especialmente en el ámbito anglosajón, predomina una fuerte tradición romántica a favor de las ciudades pequeñas, de "tamaño humano" y del alojamiento de la población en dispersos reductos individuales. A filósofos y políticos como Adam Smith o T. Jefferson les inquietaba el crecimiento de las ciudades industriales porque resultaban inmanejables: o lo que es lo mismo, no sometibles al orden. La diferente tradición cultural y urbanística de las sociedades del norte y del sur de Europa, trasladada en parte a sus respectivos continuadores en otros continentes, genera también imágenes y evaluaciones subyacentes a las que no escapan los ensayistas y académicos. El predominio del mundo anglosajón en la economía y cultura de la segunda mitad del siglo XX ha sido tan fuerte que las imágenes de la propia identidad cultural vienen proyectadas desde fuera con una fuerza considerable. No es raro el sentimiento de incomodidad y extrañeza que se experimenta al leer textos en los que el mundo latino o mediterráneo parece inexistente, o contemplado casi exclusivamente desde una perspectiva negativa o commiserativa. Como botón de muestra, el libro *The European City* (Burtenshaw, Bateman and Ashworth, 1991) confunde las ciudades y su vida social con la lectura política de los planes gubernamentales de urbanismo. España o Italia no reciben más menciones que las connotadas por el fascismo o el franquismo. El rico juego de las relaciones interpersonales, el poder unificador de la calle y la plaza, la vecindad real aunque no regulada formalmente, que es el principal valor urbano, escapa por completo a su consideración. Algo parecido, aunque en menor medida y referido a otros períodos históricos puede decirse de la –por otra parte excelente y muy divulgada en España– *Historia de la Forma Urbana*, de Morris.

Los sujetos de la ciudad

En el lenguaje común abundan los términos referidos a la organización política y administrativa de las ciudades, a su consideración como macrosujeto. La ciudad se hace sujeto por relación a otras ciudades ante las que se representa, y por relación a los sujetos intermedios o instituciones que le confieren dinamismo (distritos, representaciones de grupos ideológicos o sectores productivos, grupos de presión organizados, divisiones internas de poder o capacidad de decisión). Sin embargo, es escaso el vocabulario que explicita las relaciones de los sujetos individuales con la ciudad.

El pensamiento *sobre* la ciudad, y más aún el pensamiento sistemático y teorizado, ha sido producido históricamente por un colectivo muy restringido de habitantes de la ciudad. También en la actualidad puede hablarse de discursos dominantes o influyentes y de discursos minoritarios, o mejor aún, de pensamientos entreverados de emociones que no llegan a teorizarse ni hacerse públicos. Las instituciones y los representantes de la ciudad, sus portavoces orgánicos, crean gran parte de las nuevas ideas y del vocabulario. De entre los sujetos individuales que viven en la ciudad, son los *varavos* (acrónimo de varones activos, que por lo general aúnan a esta condición la de sanos y disponedores de familia) quienes más posibilidades tienen de crear discurso y de difundirlo, a pesar de que por su cuantía resulten un grupo minoritario. El desafío político de las ciudades ante el futuro es el de integrar los restantes grupos sociales en la vida política real de la ciudad, que es mucho más profunda y continua de lo que concede el mero ejercicio cuatrienal del derecho de voto.

La ciudad es sujeto, objeto y escenario de múltiples relaciones sociales. En tanto que, a través de sus representantes, la ciudad ejerce voluntad, puede también entablar relaciones con otros sujetos individuales e instituciones, además de con otras ciudades o entidades territoriales mayores. Este es el tipo de relación que dio lugar a la sentencia medieval "El aire de la ciudad hace libre", reconociendo un estatuto de mayores libertades a sus habitantes del que disponían los

campesinos. Actualmente, la emanación de decisiones municipales es constante en forma de decretos, planes y todo tipo de actuaciones de política urbana.

Aunque por diferencia de poder las actuaciones de la ciudad sean más influyentes, las actuaciones de los individuos *hacia* la ciudad son más numerosas. En cierto modo estas relaciones fragmentarias, con escasa capacidad de influencia tomadas de una en una, son en su conjunto poderosísimas y contribuyen de hecho a recrear la ciudad, a darle forma y sentido.

En la relación de los sujetos individuales con la ciudad hay componentes cognitivos y afectivos. Podrían añadirse otros componentes a esta relación, porque en ella cabe cualquier matiz de la conducta humana. La relación cognoscitiva es simultáneamente analítica y sintética. La dimensión analítica conlleva la diferenciación, el reconocimiento y la memorización de los componentes. A medida que se conoce, la ciudad se diferencia en barrios, en calles, en ambientes, en perfiles, en recursos instrumentales. La dimensión sintética conlleva la fusión, la integración y armonización de las partes en un todo único. La imagen de la ciudad, que en cierto modo corresponde a su identidad, es dinámica, interactiva, cambiante. Los que tienen capacidad de hacerlo, potencian la imagen y el tipo de conocimiento que desean, el que se ajusta a sus fines. Pero la imagen de la ciudad es inevitablemente múltiple, reflejo de las experiencias múltiples que los sujetos tienen en ella. Si la ciudad no trata igual a los hombres y a las mujeres, o a los niños y a los viejos, a los que tienen empleo y a los que lo buscan, tampoco ellos corresponden con imágenes y relaciones homogéneas.

La relación afectiva con la ciudad es paralela a la relación cognoscitiva, aunque a veces se adelanta o hace más intensa la una que la otra. Algunas ciudades reciben afectos extensos, casi universales, aunque vayan poco provistos de conocimiento. Otras, o para otros sujetos, condensan percepciones erróneas, proyectivas, y se convierten en objeto de celos y desamor. Una ciudad capitalina, como Madrid, significa para muchos el territorio inhóspito y la sede de los gobiernos centrales;

mientras para otros es suma de diferencias, lugar vernáculo, promesa de libertad, testimonio de amistades. Las ciudades de peregrinación son el extremo de la identificación afectiva. No hay en España ninguna Roma: pero Toledo, Granada y Santiago despiertan afectos parecidos a los del peregrino. En Toledo domina hoy una imagen convivencial, de coexistencia pacífica entre culturas. Granada recibe un auge de identificaciones afectivas entre los visitantes y estudiosos del mundo árabe. Y Santiago exhibe una identidad europeísta depurada, en la que las raíces medievales se funden con los componentes naturalistas de caminos a pie y estrellas vespertinas.

Los afectos hacia la ciudad no son homogéneos, y por debajo del saldo afectivo que parecen cuantificar los índices de satisfacción, se esconden sentimientos más complejos y precisos. Hay partes o aspectos de la ciudad que los sujetos aman, y otros que detestan. Además de los polos esenciales del amor-odio, otros sentimientos laterales enriquecen la relación con la ciudad: la tranquilidad, el miedo, el placer, el desagrado, la excitación, la esperanza.

La primera impresión es generalmente intensa, decisiva. Pero la relación no se detiene en el momento inicial, y conocimiento y afecto van tejiéndose y evolucionando conjuntamente. Para evidenciar los afectos hacia individuos excepcionales, las ciudades crean títulos honoríficos y ominosos: son los hijos predilectos o hijos adoptivos, rubricados en placa o pliego; y también, los *nongratos*, los expulsados.

Naturalmente, la forma más común de relación entre los individuos y la ciudad es la de habitante o residente habitual, que no implica grado en cuanto a conocimiento y afectos. El habitante merece el nombre por su sola presencia sobre el territorio, aunque recuentos administrativos más precisos puedan disminuir (o, a veces, aumentar) su número en atención a otras condiciones o circunstancias. Hay habitantes, residentes, empadronados, vecinos; matices del lenguaje que recogen las gradaciones de la relación. Se le añaden los usuarios, los ocupantes, los propietarios, los dueños, los intérpretes, y todas las derivaciones del *ex-post*: los que han sido, y los que van a ser.

Los usuarios no siempre habitan la ciudad. Y a la inversa, los residentes no siempre usan todo lo que la ciudad ofrece. Hay usuarios regulares y de paso. Flujos de uso constantes, aunque no repetidos en la composición. Usuarios fugaces, en tránsito. Ocupantes y *okupas*. Propietarios de pequeños trozos de la ciudad (un apartamento, un local comercial, una plaza de garaje, un kiosco en la esquina, una licencia, un taxi), y propietarios de grandes recursos urbanos. En sentido metafórico, los dueños de la ciudad no siempre son, o no necesariamente, sus propietarios. En un reciente libro de mucho éxito sobre Los Angeles (Davis, 1992) los que se describen como dueños de la ciudad o *rulers* son los propietarios y gestores de la banca y el petróleo, de los grandes almacenes y periódicos. Los *rulers* reales tampoco coinciden siempre con los gobernadores aparentes.

De todas las categorías de relación con la ciudad, la más intangible y dramática es la de aspirante. Para que surja el deseo de partir hacia un lugar ajeno, basta con un poco de conocimiento y un mucho de ignorancia. No es sólo la atracción lo que lo mueve, sino el odio o la desesperación ante lo próximo. España es la frontera sur y atlántica de Europa, avanzadilla hacia África y madre antigua de media América. Las ciudades españolas parecen tierra de promisión para quienes conocen la dureza en sus propias condiciones de vida. Con los saldos demográficos en el límite de lo negativo, y un nivel de desarrollo que en términos de comparación mundial es riqueza, España se ha convertido en un atractivo lugar de referencia para millones de aspirantes potenciales. Todavía no habitan las ciudades, pero ya forman parte de ellas. Aunque el nombre de España o de sus lugares apenas signifique otra cosa que el membrete de una carta o una señal sobre el mapa, la idea del cambio ya se ha introducido en sus expectativas, en su vida. Que estas aspiraciones ya difusas se conviertan en hechos depende más de las barreras que se opongan a su llegada que del deseo de diferir la salida. Barreras administrativas, policiales y políticas levantadas para demorar el inevitable destino de un mundo mestizo y móvil.

Derruido el muro de Berlín, se hacen patentes los otros muros. También ahora, como en la Edad Media, hay aspirantes que se arriesgan

a sustituir sus lugares de origen por sus lugares de deseo. Algunos tienen éxito. Otros han de volver atrás. Los menos afortunados quedan para siempre a mitad de camino, en tierra de nadie, pagando con su vida el empeño.

Bibliografía

- AGREST, D.; CONWAY, P.; WEISMAN, L.K. (eds.): *The sex of architecture*. New York, H.N. Abrams Inc, 1996.
- BENJAMIN, Walter: *Paris, capitale du XIXe siècle. Le livre des passages*. Paris, Editions du Cerf, 1993.
- BETSKY, Aaron: *Experimental architecture in Los Angeles*. New York, Rizzoli, 1991.
- BETSKY, Aaron: *Building sex. Men, women, architecture, and the construction of sexuality*. USA, 1995.
- BURKHARDT, Lucius: "On ecological architecture: a memo" en TZONIS; LEFAIVRE: *Architecture in Europe since 1968*. London, Thames and Hudson, 1992.
- CALVINO, Italo: *"Las ciudades invisibles"*. Barcelona, Minotauro, 1985.
- COLOMINA, Beatriz (ed.): *Sexuality and space*. Princeton Papers on Architecture. 1997.
- COS, Pilar: "Interior, privado, doméstico: entorno de mujeres" en Actas de las IV Jornadas de Investigación Interdisciplinar sobre *"El uso del espacio en la vida cotidiana"*. Ed. Prensa de la UAM, 1986. p. 134-150.
- CORRALIZA, José Antonio: *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*. Madrid, Tecnos, 1987.
- DAVIS, Mike: *City of quartz. Excavating the future in Los Angeles*. London, Vintage, 1992.
- DURÁN, María Ángeles: "Los nombres de la memoria. Notas para una hermenéutica de la ciudad" en TOBIO, C.; DENCHE, C. (eds.): *El Espacio según el Género. ¿Un uso diferencial?* Madrid, Universidad Carlos III y Comunidad de Madrid. Dirección General de la Mujer. 1995, p.17-41.
- DURÁN, María Ángeles: *La ciudad compartida: Conocimiento, afecto y uso*. Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1998.
- DURÁN, María Ángeles: "A propósito del efecto generador de la escalera" en DURÁN, M.A.: *Si Aristóteles levantara la cabeza*. Sevilla, Consejería de Educación y Ciencia, Junta de Andalucía, 2002.

- ECHEVARRIA ESPONCEDA, Javier: *Telópolis*. Madrid, Ensayos Destino. 1994.
- ECHEVARRIA ESPONCEDA, Javier: *Cosmopolitas domésticos*. Barcelona, Anagrama, 1995.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, Luis: *Arquitectura, cuerpo, lenguaje. Páginas de un diccionario de fragmentos*. A&V, 1987, p. 3-16.
- GARCÍA BALLESTEROS (ed.): "El uso del espacio en la vida cotidiana", *Actas de las Cuartas Jornadas de Investigación Interdisciplinaria. Seminario de Estudios de la Mujer*. Madrid, Universidad Autónoma, 1986.
- GARCÍA-RAMÓN, M. Dolores: "Medi ambient, espai, paisatge i lloc. Una perspectiva des de la geografia del gènere", *Treballs de Geografia*, n. 44, p. 39-45. Palma, Departament de Ciències de la Terra. Universitat de les Illes Balears, 1992.
- HAYDEN, Dolores: *The power of place: urban landscape as public history*. Camb. Mass. MIT Press, 1995.
- HERNÁNDEZ PEZZI, Carlos: *La ciudad compartida: El género de la arquitectura*. Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1998.
- JACOBS, Jane: *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Barcelona, Península, 1967.
- JENCKS, Charles: *Architecture today*. London, Academy Editions, 1993.
- JENCKS, Charles: *Heteropolis: Los Angeles, the riots and the strange beauty of hetero-architecture*. London, Academy Editions, 1993.
- LEAL MALDONADO, Jesús: "Sociología del espacio: el orden espacial de las relaciones sociales", *Política y Sociedad*, n. 25, 1997, p. 21-36.
- SENNETT, R.: *Carne y piedra*. Madrid, Alianza, 1996.
- TZONIS, Alexander; LEFAIVRE, Liane: *Classical architecture: The poetics of order*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1986.
- TZONIS, Alexander; LEFAIVRE, Liane: *Architecture in Europe since 1968: memory and invention*. London, Thames and Hudson, 1992.
- VALLE, Teresa del: *Andamios para una nueva ciudad*. Madrid, Cátedra. 1997.
- VENTURI, R.; SCOTT BROWN, D.: *Learning from Las Vegas: the forgotten symbolism of architectural form*. Cambridge, MIT Press, 1978.
- WILSON, Elizabeth: *The sphinx in the city: urban life, the control of disorder and women*. London, Virago, 1991.

La creació d'una agenda política de gènere a escala local

**LA EFECTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS DE IGUALDAD:
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

Celia Valiente Fernández

Universidad Carlos III de Madrid

Introducción

Instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres se han fundado y consolidado en la mayor parte de los países desde aproximadamente los años setenta. En la literatura de ciencias sociales este conjunto de organismos o agencias de igualdad se denomina "feminismo de Estado", "feminismo institucional" o "feminismo oficial", y a quienes trabajan en dichas instituciones "feministas de Estado" o *femócratas* (Stetson y Mazur, 1995). En esta ponencia ofrezco una panorámica de la investigación académica sobre la efectividad de estos organismos en países distintos de España. Pretendo valorar el estado actual de los estudios realizados en la materia, identificar las dimensiones de la cuestión aún no cubiertas por los análisis, sugerir cuáles deben ser completadas prioritariamente y proporcionar una bibliografía sobre las investigaciones existentes.

Puesto que éste es un artículo breve, no intento ser completamente exhaustiva, por lo que no reseño todos y cada uno de los estudios que han hecho alguna referencia, por mínima que sea, a la eficacia de los organismos de igualdad. A fin de proporcionar al lector una visión general del estado de las investigaciones en esta cuestión, he seleccionado los análisis basándome en cuatro criterios: que su tema principal (o uno de sus temas principales) sea la efectividad de las instituciones de igualdad, que estén escritos en inglés, que estén publicados (con alguna excepción) y que contengan investigación empírica.

Dos rasgos caracterizan la literatura sobre la eficacia de los organismos de igualdad. En primer lugar, este conjunto de estudios incluye ciertas comparaciones, si bien no otras. En general, y con alguna excepción, los científicos sociales que investigan los países posindustriales tienden a considerar sólo los resultados de los trabajos acerca de estos mismos países posindustriales¹. Ello resulta comprensible, dado que uno de los métodos de la investigación comparada radica en el análisis de los casos más similares (Lijphart, 1971). Pero una abrumadora mayoría de estudios sobre las sociedades

posindustriales ignora completamente los trabajos sobre otras partes del mundo. Según el principal argumento de esta ponencia, los investigadores, decisores políticos y militantes del movimiento de mujeres en los Estados posindustriales ganarían mucho si tuvieran en cuenta lo que ya sabemos acerca de la efectividad del feminismo de Estado en el resto del planeta. Por tanto, esta ponencia presta mucha más atención a los análisis sobre los países en vías de desarrollo y las nuevas democracias, y en especial a América Latina, donde el feminismo de Estado ha sido más estudiado que en otros lugares fuera del perímetro del mundo posindustrial.

En segundo lugar, la mayoría de las investigaciones sobre el feminismo institucional analizan los organismos de igualdad en el Estado central (o federal). Conocemos muchísimo menos el ámbito subestatal (pero véanse Duerst-Lahti, 1989; Ferree, 1991-1992; 1995; Parry, 1998; 2000a; 2000b; Stewart, 1980). Por tanto, esta ponencia trata necesariamente más del ámbito estatal que del subestatal. La escasez de estudios sobre el nivel subestatal es lamentable, ya que buena parte de las mujeres que en alguna ocasión han estado en contacto con un organismo de igualdad lo han hecho con el perteneciente a su localidad. Además, las instituciones subestatales son mucho más numerosas que sus equivalentes en el Estado central. Por ejemplo, a mediados de los noventa existían en Alemania en torno a 1.100 organismos de igualdad municipales (Ferree, 1995, 95), y a finales de esa década podían encontrarse, al menos, 200 comisiones de la mujer en los Estados de la Unión y en los municipios de Estados Unidos (Parry, 1998).

Pese a las carencias mencionadas, existe ya una amplia y rica literatura académica sobre la efectividad de los organismos de igualdad en numerosos países del mundo, la cual examino ahora. El primer estudio transnacional sobre la cuestión se publicó en 1995 con el título *Comparative State Feminism* (Feminismo de Estado comparado) (Stetson y Mazur, 1995). Dicho libro examinó las agencias de igualdad en trece países posindustriales (incluida España) y una democracia entonces emergente, Polonia. Puesto que esta monografía se ha convertido en un libro de referencia frecuentemente citado en las publicaciones

académicas sobre el tema, también es mencionado con profusión en esta ponencia.

Países posindustriales

La eficacia de los organismos de igualdad es probablemente el aspecto de dichas instituciones más examinado por la investigación académica. Ello no resulta sorprendente, ya que antes de la fundación de estas agencias en países de todo tipo se produjeron intensos y controvertidos debates en los movimientos de mujeres y en los círculos académicos acerca de si estas instituciones contribuirían a mejorar la situación de las mujeres, o si meramente cooptarían los objetivos y a las militantes del movimiento sin ayudar al conjunto de ciudadanas (Álvarez, 1990, 198, 202; Eisenstein, 1991; Schumacher y Vargas, 1993, 452-453; Watson, 1990; Waylen, 1992, 18-19; 1994, 342). Es importante entender que el análisis de la efectividad de los organismos constituye una tarea difícil, dado que la mayoría de ellos no ponen en práctica, ellos mismos, el grueso de las políticas de igualdad de un país, sino que se encargan de persuadir a otras instituciones para que elaboren medidas que mejoren la suerte de las mujeres (Rai, 2003a, 30).

Comparative state feminism (Stetson y Mazur, 1995) no supuso que el feminismo de Estado impulsaba políticas de igualdad, sino que preguntó si ello sucedía efectivamente. Centrándose en el análisis de la política de igualdad en el empleo, Stetson y Mazur (1995, 272-273) concluyeron que en todos los casos estudiados salvo Polonia, las agencias de igualdad "habían tenido alguna influencia en el desarrollo y ejecución de políticas que mejoraban el estatus de las mujeres y cuestionaban las jerarquías de género"².

Tras la publicación del citado libro, se fundó una red de académicas para continuar investigando la influencia política de los organismos de igualdad: la Red de Investigación sobre Género y Estado (*Research Network of Gender and the State*, RNGS)³. El equipo RNGS trata de examinar el impacto de las instituciones feministas en los debates políticos sobre temas que han adquirido importancia en los países

posindustriales desde los años setenta, entre otros, la formación ocupacional (Mazur, 2001), el aborto (Stetson, 2001), la prostitución (Outshoorn, 2004) y la representación política (Lovenduski, 2005), además de asuntos "candentes" (temas muy controvertidos, y que son distintos en cada país). El diseño de investigación RNGS no supone que los organismos de un país dado son efectivos o inefectivos a lo largo del tiempo y en todas las materias, sino que permite documentar casos en los que un mismo organismo es eficaz en algunos momentos y en ciertos temas, pero no en otros.

El equipo RNGS definió dos dimensiones de la "influencia política" de los organismos de igualdad en las deliberaciones políticas: la capacidad de estas instituciones para insertar en los debates las reivindicaciones del movimiento organizado de mujeres, y para ayudar a que los actores de este movimiento participen ellos mismos en estas deliberaciones. Los resultados del proyecto RNGS ya publicados muestran que, en general y con excepciones, las agencias de igualdad en los países posindustriales apenas han ejercido influencia política en los debates sobre formación ocupacional. La principal razón que explica dicha falta de impacto radica en las características del subsistema político en que se toman decisiones en esta materia. La constelación de actores que delibera y decide sobre formación ocupacional tiende a circunscribirse a las asociaciones empresariales y sindicales y a los decisores políticos en materia de empleo. El discurso político utilizado por estos tres actores suele ser neutro en términos de género (y a veces sexista), y casi nunca incluye nociones de igualdad entre los hombres y las mujeres (Mazur 2001, 294-296).

De un modo opuesto, el feminismo oficial con frecuencia ha ejercido influencia política en los debates acerca de la interrupción voluntaria del embarazo, en especial cuando la izquierda se encontraba en el poder (en solitario o en coalición), el movimiento de mujeres se hallaba próximo a la izquierda, y había planteado reivindicaciones unitarias al respecto (Stetson, 2001, 286, 295). Asimismo, los organismos habían sido con frecuencia influyentes políticamente en las deliberaciones sobre prostitución, sobre todo cuando la misión formal de estas instituciones era intersectorial (participaban en distintas áreas de política pública), incluían

entre sus objetivos actividades relativas a la prostitución y eran dirigidas por líderes feministas (Outshoorn, 2004, 291). De igual modo, también el feminismo institucional ha tenido impacto en los debates sobre representación política, en especial cuando la izquierda formaba gobierno (en solitario o en coalición), el marco en el que inicialmente se discutía la cuestión era similar o al menos compatible con los objetivos del movimiento de mujeres, y éste había convertido la representación política en una de sus prioridades y había planteado de modo cohesionado reivindicaciones en torno a este asunto (Lovenduski, 2005, 347).

Países en vías de desarrollo y nuevas democracias

Como explico ahora, (i) los estudios sobre el feminismo de Estado en países en vías de desarrollo y nuevas democracias han analizado la capacidad de los organismos de igualdad respecto al *mainstreaming*, que consiste en integrar la perspectiva de género en la toma de decisiones políticas en general. (ii) Estas investigaciones han puesto el análisis de los "intereses de las mujeres" donde le corresponde: en el centro del debate sobre la efectividad de las agencias de igualdad. (iii) Por último, gracias a estos trabajos, sabemos mucho más sobre los factores externos a los organismos que contribuyen a aumentar su eficacia (por ejemplo, los aliados políticos), así como a minarla (entre ellos, la débil capacidad del Estado, el conservadurismo político, los Estados de bienestar poco desarrollados, la reducida presencia de mujeres en el ámbito político general, y la inestabilidad política).

(i) *Mainstreaming*. Los análisis académicos sobre países en vías de desarrollo y nuevas democracias se han preguntado por la capacidad de las instituciones feministas para insertar la perspectiva de género en las políticas de desarrollo (Chowdhury, 2001; Goetz, 2003; Kwesiga, 2003). Por tanto, dichos estudios han examinado el impacto de las instituciones feministas en materias que no son las prioridades clásicas del movimiento de mujeres, tales como la igualdad salarial o el aborto. Se trata de una contribución importante de los trabajos sobre países en vías de desarrollo y nuevas democracias porque, con excepciones (por ejemplo, Mazur, 2001), hasta ahora la literatura sobre feminismo de Estado en el mundo

posindustrial no ha escrutado en profundidad la capacidad de los organismos para introducir la perspectiva de género en el proceso de toma de decisiones políticas en general. Cabe recordar que la mayoría de las políticas públicas de un país no tratan de las reivindicaciones clásicas del movimiento de mujeres.

El interés por el *mainstreaming* presente en los análisis sobre el feminismo de Estado en el mundo en vías de desarrollo ha llevado a sus autores al análisis de los instrumentos (policy instruments) para lograrlo. Por ejemplo, la Oficina de los Asuntos de las Mujeres (*Bureau of Women's Affairs*) en Jamaica ha elaborado una lista de cinco condiciones que han de cumplir los proyectos de desarrollo para incluir adecuadamente la perspectiva de género (Goetz, 2003, 77-78), mientras que un instrumento similar ha sido descrito por la investigación sobre Bangladesh (Chowdhury, 1994, 101). En general, el estudio sobre los instrumentos de política pública no resulta muy popular entre los académicos especializados en el estudio de sociedades posindustriales, tal vez porque no es percibido como un reto suficientemente intelectual, más propio de analistas políticos que de científicos sociales.

(ii) *Los intereses de las mujeres*. La investigación sobre el feminismo de Estado en el mundo en vías de desarrollo y en las nuevas democracias ha documentado las inmensas diferencias que separan a las mujeres en muchos de esos países (Anderson, 1998, 78; Lievesley, 1996, 46). Tomando en serio estas diferencias, tales estudios han preguntado qué políticas públicas pueden mejorar la situación de un colectivo, el de las mujeres, tan heterogéneo internamente, y si los organismos promueven dichas políticas o no. En otras palabras, los especialistas en países en vías de desarrollo y nuevas democracias han planteado el interrogante de cuáles son los intereses de las mujeres y el de si las agencias de igualdad contribuyen a satisfacerlos o no.

Pese a que la cuestión de los "intereses de las mujeres" (o la pregunta de qué quieren o necesitan) no ha sido normalmente examinada por la literatura sobre feminismo de Estado en países posindustriales, ha estado presente en la literatura sobre género desde hace mucho tiempo

(Jónasdóttir y Jones, 1988; Pringle y Watson, 1992; Sapiro, 1998b). Una distinción común en dichos análisis es la que diferencia los intereses de género "prácticos" y "estratégicos" (Molyneaux, 1985). Las mujeres en ocasiones se movilizan persiguiendo "intereses prácticos de género". Éstos surgen inductivamente de las condiciones de vida del sector femenino de la sociedad, caracterizadas por un peculiar reparto de las tareas entre las personas de ambos sexos. Los intereses prácticos suelen reflejar necesidades inmediatas, tal como son percibidas por las propias mujeres. Por ejemplo, dado que éstas se encargan casi siempre del aprovisionamiento del hogar y del cuidado de sus miembros, suelen estar interesadas (y tienden a apoyar) las políticas públicas que aseguran una oferta de comida a precio asequible y la provisión de servicios sanitarios para su familia. Molyneaux afirma que son distintos grupos de mujeres quienes formulan, ellos mismos, sus intereses prácticos de género.

Por contraste, según Molyneaux, los "intereses estratégicos de género" se deducen a partir del estudio de la subordinación de las mujeres en una sociedad determinada, y de la comparación con una (teórica) más igualitaria. Como objetivos estratégicos para superar la desigualdad en que se encuentra el sector femenino de la población propone la autora, a modo de ejemplo, la abolición de la división sexual del trabajo, la remoción de la discriminación institucionalizada o la adopción de medidas contra la violencia masculina perpetrada contra las mujeres.

Según una suposición implícita en la literatura sobre países posindustriales, los organismos de igualdad normalmente tratan de satisfacer los intereses estratégicos de género (Borchorst, 1995, 68). Sin embargo, los análisis sobre países en vías de desarrollo y nuevas democracias documentan que las agencias de igualdad también tratan de que se satisfagan los intereses prácticos de género (Álvarez, 1990, 218; Lewis, 1990; Matear, 1996, 254-255; Rowan-Campbell, 1995). Por ejemplo, en muchos países de América Latina se fundaron instituciones de igualdad en momentos de agudas crisis económicas que empobrecieron a muchas mujeres, por lo que algunos organismos pusieron en marcha programas para luchar contra la pobreza femenina como una de sus

actuaciones principales (Lind, 1992, 14; Molina, 1998, 131-132; Schild, 1995; 1998a; 1998b; 2000). Es más, la investigación sobre países en vías de desarrollo y nuevas democracias revela que los intereses de las mujeres son más variados que sus necesidades estratégicas o tácticas. A modo de ilustración, permítaseme mencionar que en una reunión a principios de los noventa entre activistas del movimiento de mujeres y las que formarían parte del personal del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Chile, aquéllas manifestaron su deseo de que el SERNAM se ocupara de las violaciones de derechos humanos, lo que finalmente no hizo (Baldez, 2001, 24; 2002, 182). El respeto por los derechos humanos no es ni un interés práctico de género ni uno estratégico.

(iii) *Factores externos a los organismos de igualdad que facilitan (o dificultan) su efectividad*⁴. Los análisis sobre el feminismo de Estado en los países en vías de desarrollo y nuevas democracias sofistican nuestro conocimiento de las variables externas al feminismo de Estado que facilitan la eficacia de las agencias de igualdad, entre ellas, los aliados políticos. Estos aliados no siempre son los que ha identificado la investigación sobre países posindustriales. Por ejemplo, en Turquía, el estamento militar ha facilitado la consecución de algunas reivindicaciones feministas (Günes-Ayata, 2001, 159, 172). En el mismo sentido se ha argumentado en el caso en Filipinas del presidente Ramos, un militar (Honculada y Ofreño, 2003, 138).

También mejora nuestro conocimiento sobre los factores externos que dificultan la efectividad de los organismos de igualdad la literatura sobre países en vías de desarrollo y nuevas democracias. Para sustentar este argumento voy a mencionar cinco factores: la débil capacidad estatal, ciertos tipos de conservadurismo, los Estados de bienestar poco desarrollados, la reducida presencia de mujeres en los puestos de decisión política y la inestabilidad política.

En cuanto a la capacidad general del Estado para formular y aplicar políticas públicas, se trata de una variable normalmente ausente en los estudios sobre feminismo de Estado en el mundo posindustrial. Por contraste, los realizados acerca del resto de los países argumentan que

dicha capacidad importa a la hora de valorar la eficacia de los organismos de igualdad. Por ejemplo, escribiendo sobre Perú, Anderson (1998, 79) se refiere a la "débil capacidad administrativa del gobierno, de modo que muchos servicios públicos básicos, tales como la policía, las escuelas, la sanidad o el sistema de justicia, no llegan a alcanzar amplias zonas geográficas así como a importantes segmentos de la población". Resulta sumamente improbable que una institución feminista influyente exista allí, dada la débil capacidad administrativa de ese Estado.

Respecto a ciertos tipos de conservadurismo, como ya he apuntado, la literatura sobre el mundo posindustrial analiza la posible influencia del color ideológico del partido en el gobierno (socialdemócrata o conservador) en la efectividad de los organismos de igualdad. Así, la mencionada investigación RINGS concluyó que las agencias de igualdad tienden a ser más influyentes en los debates políticos en materia de aborto y de representación política cuando la izquierda está en el poder (sola o acompañada), mientras que no sucedía así cuando las deliberaciones versaban sobre la formación ocupacional o la prostitución. La literatura sobre las sociedades en vías de desarrollo y nuevas democracias ha explorado otras posibilidades y modalidades de conservadurismo. Baldez (2001) ha argumentado que en gobiernos de coalición, como los de Chile desde los años noventa, lo que importa es el color político del ministro del que depende la agencia de igualdad. De otro lado, en Turquía, la presencia de un partido islámico fundamentalista en el poder y el fundamentalismo islámico en la sociedad y el Estado en general constriñe significativamente la efectividad de las agencias de igualdad (Berik, 1990; Günes-Ayata, 2001). Un argumento similar se ha esgrimido respecto al fundamentalismo islámico e hindú en India (Rai, 2003b, 235; Swarup et al., 1994, 376).

Por lo que se refiere a los Estados de bienestar poco desarrollados, cabe recordar que en el mundo posindustrial las agencias de igualdad operan en países con sistemas maduros de política social. Éste es el caso, entre otros, de los países nórdicos, donde la política social, con todas sus limitaciones, ha ayudado a muchas mujeres a combinar el trabajo y la familia (Sainsbury, 1996; 1999; Siim, 1991). A fin de mejorar la

situación de las mujeres, los organismos de igualdad con frecuencia han recomendado la expansión de ciertas políticas sociales tales como las guarderías (Franzway et al., 1989, 59-60). Por contraste, la investigación sobre el mundo en vías de desarrollo y las nuevas democracias muestra que el feminismo de Estado ha emergido en estos países donde, en términos comparativos, el Estado de bienestar es reducido, y en un período de política neoliberal donde abundan las recomendaciones de reducir la política social (Schild, 1995, 125; 1998a; 1998b; 2000). Por tanto, en esta parte del mundo el Estado de bienestar ha ayudado relativamente poco a las mujeres, y existen serias dificultades para que las agencias de igualdad planteen la reivindicación de ampliar la política social. La clase social es importante en este sentido. Por ejemplo, en muchos países de Latinoamérica, incluyendo Chile, una proporción importante de las *femócratas* son de clase media, mientras que numerosas militantes del movimiento de mujeres proceden de clases más bajas. Por su origen social, éstas se han mostrado más interesadas y han reivindicado con más ahínco la expansión de la política social que aquéllas (Franceschet y Macdonald, 2004, 9, 12-13).

No obstante lo anterior, el argumento de la influencia negativa de Estados de bienestar poco desarrollados sobre la eficacia política de los organismos de igualdad en el mundo en vías de desarrollo y las nuevas democracias debe ser esgrimido con cautela. Como muestra Caldeira (1998, 85-86, 89) para Brasil, los derechos sociales, frecuentemente ligados a los derechos de los trabajadores, han venido desarrollándose durante todo el siglo XX incluso por regímenes dictatoriales que negaron a los ciudadanos sus derechos políticos. En la actualidad, los derechos sociales son percibidos por amplios sectores de la población y de la clase política como más legítimos que los derechos civiles y humanos, cuya preservación requiere, entre otras cosas, un funcionamiento adecuado del sistema de justicia.

Acerca de la escasa presencia de las mujeres en los puestos de decisión política, los estudios sobre organismos de igualdad en países posindustriales han documentado que en no pocas ocasiones las decisoras políticas han sido las aliadas de las feministas de Estado. De

modo similar se ha argumentado en el mundo en vías de desarrollo y las nuevas democracias (Friedman, 2002). En todo tipo de Estados la investigación ha mostrado que cuando muy pocas mujeres alcanzan puestos de responsabilidad política, las *femócratas* cuentan con poquísimas aliadas políticas o con ninguna (Matear, 1996, 252). No sorprende entonces que ciertas agencias de igualdad, entre ellas el SERNAM chileno, tengan entre sus objetivos el aumento de la presencia de las mujeres en la élite política, si bien apenas han tenido éxito en esta materia (Franceschet, 2001; 2004; Waylen, 1996, 115).

Respecto a la inestabilidad política, ha sido identificada por los estudios sobre feminismo de Estado en el mundo en vías de desarrollo y las nuevas democracias como un factor que reduce seriamente la eficacia política de los organismos de igualdad. Cambios continuos de gobierno suelen conllevar modificaciones constantes en la dirección y el personal de las agencias de igualdad y, por tanto, la dificultad o imposibilidad de planear y ejecutar el trabajo a medio o largo plazo (Vega Ugalde, 2003, 119); también implican con frecuencia inseguridad laboral para dichas dirección y personal y, por tanto, falta de motivación en el trabajo (Kardam y Acuner, 2003, 102). De otro lado, el partido o coalición en el poder tal vez esté demasiado ocupado tratando de permanecer en el gobierno, y sea incapaz de prestar atención a otros objetivos considerados menos urgentes, entre ellos, la erosión de las desigualdades entre los géneros (Rai, 2003b, 234). Dado que la inestabilidad política no constituye un monopolio de los países en vías de desarrollo y las nuevas democracias, los investigadores sobre el feminismo de Estado en el mundo posindustrial harían bien en examinar en profundidad la influencia de este factor.

Pese a la mejora de nuestro conocimiento sobre el feminismo institucional gracias a los estudios acerca del mundo en vías de desarrollo y las nuevas democracias, dos son las cuestiones aún pendientes de analizar en todo tipo de países. Por una parte, existe un sesgo en la literatura sobre feminismo de Estado y sobre políticas de igualdad en general en todo el mundo: está centrada en el análisis de la formulación de las políticas públicas, mientras que en pocas ocasiones investiga su puesta en práctica. Por otra, la conexión entre el feminismo de Estado y el

Estado de bienestar necesita ser explorada con más intensidad. Un primer paso en esta dirección consistiría en poner en relación la literatura sobre feminismo oficial y la relativa al Estado del bienestar elaborada desde una perspectiva de género.

Conclusión

Criticar a la ciencia política convencional por ignorar los análisis feministas constituye ya un lugar común en artículos que revisan las investigaciones académicas sobre alguna dimensión de género de la política (Sapiro, 1998a, 69). Es hora ya de preguntarnos si también en el campo de conocimiento habitualmente denominado "Mujer/es y política" algunas obras no han recibido todo el crédito que merecen.

Este examen de la amplia investigación académica sobre la efectividad del feminismo de Estado en el mundo ha revelado que en las dos últimas décadas los estudios sobre los países en vías de desarrollo y nuevas democracias han mejorado sustancialmente nuestro conocimiento sobre las agencias de igualdad. Pese a ello, los académicos, los decisores políticos y las militantes y líderes del movimiento organizado de mujeres en los países posindustriales han ignorado completamente los análisis realizados en el resto del globo. Pese a que los estudios sobre los países en vías de desarrollo y nuevas democracias se han multiplicado en los últimos años, todavía es posible para una persona estar familiarizada con todos ellos. Que los académicos, líderes políticos y activistas del movimiento los tengan en cuenta constituye el siguiente paso que debe darse en esta dirección.

Notas

Desearía agradecer a Rosemary Barberet y José Remo Fernández Carro su ayuda inestimable en la recopilación de fuentes para este trabajo.

1. Esta ponencia sigue a Mazur (2001, 25) en el uso de la expresión "países posindustriales" a fin de evitar otras más normativas, tales como sociedades "desarrolladas", del "primer mundo" o "avanzadas". Los países posindustriales son aproximadamente veintitrés, con niveles similares y elevados de riqueza económica, economías de servicios y democracias estables (Esping-Andersen, 1993; 1999).
2. La traducción del inglés al castellano en este artículo ha sido realizada por Celia Valiente.
3. Puede consultarse información sobre RNGS en su página web: <http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs>.
4. Los trabajos académicos sobre todo tipo de países también han examinado los rasgos organizativos de las agencias de igualdad (o los factores internos) que influyen en su eficacia, entre otros, el objetivo formal de ellos, el presupuesto, la plantilla y la dirección. Dada la limitación de espacio, no puedo aquí revisar esta parte de la literatura, pero lo he hecho en: Valiente (2005).

Referencias

- ÁLVAREZ, Sonia E.: *Engendering democracy in Brazil: Women's movements in transition politics*. Princeton, Princeton University Press, 1990.
- ANDERSON, Jeanine: "Peruvian women and the Peruvian state" en LYCKLAMA À NIJEHOLT, Geertje; VARGAS, Virginia; WIERINGA, Saskia (eds.): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*. Nueva York, Garland, 1998, p. 77-96.
- BALDEZ, Lisa: "Coalition politics and the limits of state feminism in Chile", *Women & Politics* 22 (4), 2001, p. 1-28.
- BALDEZ, Lisa: *Why women protest: Women's movements in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- BERIK, Günseli: "State policy in the 1980s and the future of women's rights in Turkey", *New Perspectives on Turkey* 4, 1990, p. 81-96.
- BORCHORST, Anette: "A political niche: Denmark's Equal Status Council" en McBRIDE STETSON, Dorothy; MAZUR, Amy G. (eds.): *Comparative state feminism*. Thousand Oaks (California), Sage, 1995, p. 59-75.

- CALDEIRA, Teresa P.R.: "Justice and individual rights: Challenges for women's movements and democratization in Brazil" en JAQUETTE, Jane S.; WOLCHIK, Sharon L. (eds.): *Women and democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1998, p. 75-103.
- CHOWDHURY, Najma: "Bangladesh: Gender issues and politics in a patriarchy" en NELSON, Barbara J.; CHOWDHURY, Najma (eds.): *Women and politics worldwide*. New Haven (Connecticut) y Londres, Yale University Press, 1994, p. 92-113.
- CHOWDHURY, Najma: "The politics of implementing women's rights in Bangladesh" en BAYES, Jane H.; TOHIDI, Nayereh (eds.): *Globalization, gender, and religion: The politics of women's rights in Catholic and Muslim contexts*. Nueva York, Palgrave, 2001, p. 203-230.
- DUERST-LAHTI, Georgia: "The government's role in building the women's movement", *Political Science Quarterly* 104 (2), 1989, p. 249-268.
- EISENSTEIN, Hester: *Gender shock: Practicing feminism on two continents*. Sydney, Allen & Unwin, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (ed.): *Changing classes: Stratification in postindustrial societies*. Londres, Sage, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- FERREE, Myra Marx: "Institutionalizing gender-equality: Feminist politics and equality offices", *German Politics and Society* 24-25, 1991-1992, p. 53-64.
- FERREE, Myra Marx: "Making equality: The women's affairs offices in the Federal Republic of Germany" en McBRIDE STETSON, Dorothy; MAZUR, Amy G. (eds.): *Comparative state feminism*. Thousand Oaks (California), Sage, 1995, p. 95-113.
- FRANCESCHET, Susan: "Women in politics in post-transitional democracies: The Chilean case", *International Feminist Journal of Politics* 3 (2), 2001, p. 207-236.
- FRANCESCHET, Susan: *State-based Strategies from Improving Women's Representation: Lessons from Latin America*. Ponencia presentada en la 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, Canadá, 17-20 March, 2004.
- FRANCESCHET, Susan; MacDONALD, Laura: "Hard times for citizenship: Women's movements in Chile and Mexico", *Citizenship Studies* 8 (1), 2004, p. 3-23.
- FRANZWAY, Suzanne, COURT, Dianne; CONNELL, R.W.: *Staking a claim: Feminism, bureaucracy and the state*. Cambridge, Polity Press, 1989.
- FRIEDMAN, Elisabeth J.: "Getting rights for those without representation: The success of conjunctural coalition-building in Venezuela" en CRASKE, Nikki; MOLYNEAUX, Maxine (eds.): *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Basingstoke, Palgrave, 2002, p. 57-78.

- GOETZ, Anne Marie: "National women's machinery: State-based institutions to advocate for gender equality" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003, 69-95.
- GÜNES-AYATA, Ayse: "The politics of implementing women's rights in Turkey" en BAYES, Jane H.; TOHIDI, Nayereh (eds.): *Globalization, gender, and religion: The politics of women's rights in Catholic and Muslim contexts*. New York, Palgrave, 2001, p. 157-175.
- HONCULADA, Jurgette; PINEDA OFRENEO, Rosalinda: "The National Commission of the Role of Filipino Women, the women's movement and gender mainstreaming in the Philippines" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003, p. 131-145.
- JÓNASDÓTTIR, Anna G.; JONES, Kathleen B. (eds.): *The political interests of gender: Developing theory and research with a feminist voice*. London, Sage, 1988.
- KARDAM, Nüket; ACUNER, Selma: "National women's machineries: Structures and spaces" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003, p. 96-113.
- KWESIGA, Joy C.: "The national machinery for gender equality in Uganda: Institutionalized gesture politics?" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003, p. 203-222.
- LEWIS, Barbara: "Farming women, public policy, and the Women's Ministry: A case study from Cameroon" en STAUDT, Kathleen (ed.): *Women, International Development and Politics: The bureaucratic mire*. Philadelphia (Pennsylvania), Temple University Press, 1990, p. 180-200.
- LIEVESLEY, Geraldine: "Stages of growth? Women dealing with the state and each other in Peru" en RAI, Shirin M.; LIEVESLEY, Geraldine (eds.): *Women and the state: International perspectives*. Londres, Francis & Taylor, 1996, p. 45-60.
- LIJPHART, Arend: "Comparative politics and the comparative method", *American Political Science Review* 65, 1971, p. 682-693.
- LIND, Amy Conger: "Power, gender, and development: Popular women's organizations and the politics of needs in Ecuador" en ESCOBAR, Arturo; ÁLVAREZ, Sonia E. (eds.): *The making of social movements in Latin America: Identity, strategy, and democracy*. Boulder (Colorado), Westview Press, 1992, p. 134-149.
- LOVENDUSKI, Joni (ed.): *State feminism and the political representation of women: Gendering democratic politics and policies*. Cambridge, Cambridge University Press. En prensa, 2005.
- MATEAR, Ann: "Desde la protesta a la propuesta: Gender politics in transition in Chile", *Democratization* 3 (3), 1996, p. 246-263.

- MAZUR, Amy G. (ed.): *State feminism, women's movements, and job training: Making democracies work in the global economy*. Nueva York, Routledge, 2001.
- MOLINA, Natacha: "Women's struggle for equality and citizenship in Chile" en LYCKLAMA À NIJEHOLT, Geertje; VARGAS, Virginia; WIERINGA, Saskia (eds.): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*. Nueva York, Garland, 1998, p. 127-142.
- MOLYNEAUX, Maxine: "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies* 11 (2), 1985, p. 227-254.
- OUTSHOORN, Joyce (ed.): *The Politics of prostitution: Women's movements, democratic states and the globalization of sex commerce*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- PARRY, Janine A.: *Institutionalizing interest: Women's Commissions in the United States*. Tesis doctoral. Washington State University, 1998.
- PARRY, Janine A.: "Putting feminism to a vote: The Washington State Women's Council, 1963-1978", *Pacific Northwest Quarterly* 91 (4), 2000a., p. 171-182.
- PARRY, Janine A.: "What women wanted": Arkansas Women's Commission and the ERA, *Arkansas Historical Quarterly* 59 (3), 2000b, p. 265-298.
- PRINGLE, Rosemary; WATSON, Sophie: "'Women's interests' and the post-structuralist state" en BARRETT, Michèle; PHILLIPS, Anne (eds.): *Destabilizing theory: Contemporary feminist debates*. Cambridge, Policy Press, 1992, p. 53-73.
- RAI, Shirin M.: "Institutional mechanisms for the advancement of women: Mainstreaming gender, democratizing the state?" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003a, p. 15-39.
- RAI, Shirin M.: "The National Commission for Women: The Indian experience" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003b, p. 223-242.
- ROWAN-CAMPBELL, Doriene: "National machineries for women: A balancing act" en HEYZER, Noleen; KAPOOR, Sushma; SANDLER, Joanne (eds.): *A commitment to the world's women: Perspectives on development for Beijing and beyond*. Nueva York, UNIFEM, 1995, p. 141-147.
- SAINSBURY, Diane: *Gender, equality, and welfare states*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- SAINSBURY, Diane (ed.): *Gender and welfare state regimes*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SAPIRO, Virginia: "Feminist studies and political science-and vice versa" en PHILLIPS, Anne (ed.): *Feminism and politics*. Oxford, Oxford University Press, 1998a, p. 67-89.

- SAPIRO, Virginia: "When are interests interesting? The problem of political representation" en PHILLIPS, Anne (ed.): *Feminism and politics*. Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 169-192.
- SCHILD, Verónica: "NGOs, feminist politics and neo-liberal Latin American State Formations: Some Lessons from Chile", *Canadian Journal of Developmental Studies*, 1995, número especial, p. 123-147.
- SCHILD, Verónica: "Market citizenship and the 'new democracies': The ambiguous legacies of contemporary Chilean women's movements", *Social Politics* 5 (2), 1998a, p. 232-249.
- SCHILD, Verónica: "New subjects of rights? Women's movements and the construction of citizenship in the 'new democracies'" en ÁLVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (eds.): *Cultures of politics, politics of cultures: Re-visioning Latin American social movements*. Boulder (Colorado), Westview Press, 1998b, p. 93-117.
- SCHILD, Verónica: "Neoliberalism's new gendered market citizens: The 'civilizing' dimension of social programs in Chile", *Citizenship Studies* 4 (3), 2000, p. 275-305.
- SCHUMACHER, Maria Aparecida; VARGAS, Elizabeth: "A place in government: Alibi or conquest?", *Estudos Feministas* 1 (2), 1993, p. 449-460.
- SIIM, Birte: "Welfare state, gender politics and equality policies: Women's citizenship in the Scandinavian welfare states" en MEEHAN, Elizabeth; SEVENHUIJSEN, Selma (eds.): *Equality politics and gender*. Londres, Sage, 1991, p. 175-192.
- STETSON, Dorothy McBride (ed.): *Abortion politics, women's movements, and the democratic state: A comparative study of state feminism*. Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- STETSON, Dorothy McBride; MAZUR, Amy G. (eds.): *Comparative state feminism*. Thousand Oaks (California), Sage, 1995.
- STEWART, Debra W.: "Institutionalization of female participation at the local level: Commissions on the status of women and agenda-building", *Women & Politics* 1 (1), 1980, p. 37-68.
- SWARUP, Hem Lata; SINHA, Niroj; GHOSH, Chitra; RAJPUT, Pam: "Women's political engagement in India: Some critical issues" en NELSON, Barbara J.; CHOWDHURY, Najma (eds.): *Women and politics worldwide*. New Haven (Connecticut) y Londres, Yale University Press, 1994, p. 361-379.
- VALIENTE, Celia: *Developing countries matter: An overview of research on state feminism worldwide*. Ponencia presentada en las 33rd European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Granada, 14-19 abril, 2005.
- VEGA UGALDE, Silvia: "The role of the women's movement in institutionalizing a gender focus in public policy: The Ecuadorian experience" en RAI, Shirin M. (ed.): *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2003, 117-130.

- WATSON, Sophie: "The state of the play: An introduction" en WATSON, Sophie (ed.): *Playing the state: Australian feminist interventions*. Londres y Nueva York, Verso, 1990, p. 3-20.
- WAYLEN, Georgina: *Women's movements and democratization in Chile*. University of Salford Occasional Paper in Politics and Contemporary History 31, 1992.
- WAYLEN, Georgina: "Women and democratization: Conceptualizing gender relations in transition politics", *World Politics* 46, 1994, p. 327-354.
- WAYLEN, Georgina: "Democratization, feminism and the state in Chile: The establishment of SERMAN" en RAI, Shirin M.; LIEVESLEY, Geraldine (ed.): *Women and the state: International perspectives*. Londres, Taylor & Francis, 1996, p. 103-117.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA Y EUROPA

Judith Astelarra Bonomi

Universitat Autònoma de Barcelona

Políticas públicas de igualdad en España: 1983-2000

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa se implementaron políticas públicas, directamente por los Institutos de la Mujer y con la colaboración del resto de la Administración, tanto a nivel del gobierno central como de las comunidades autónomas. En esta tarea se desarrollaron diversos programas de actuación y medidas tanto políticas como legislativas. Para darle un marco a las actuaciones realizadas desde los gobiernos, se establecieron planes de igualdad de oportunidades, que señalaban los objetivos que se buscaban y se proponían acciones concretas. Los planes fueron el instrumento a través del cual se enmarcó las actividades y medidas que eran parte de las políticas públicas de género que se impulsaron en el período. Por ello son una buena herramienta para comprender cuales fueron los objetivos que se plantearon y qué tipo de políticas se implementaron.

El modelo de un plan de actuaciones se había tomado de los programas de acción comunitaria de la Comisión de la Comunidad Económica Europea. En 1981, la Comisión había acordado crear un comité consultivo a cargo de implementar y proponer acciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y favorecer la comunicación permanente entre los Estados miembros y las instancias interesadas en experiencias, políticas e iniciativas en este ámbito. Para realizar esta tarea, la Comisión organizó el trabajo en programas de acción comunitaria. En 1983, se aprobó el Primer Programa de Acción 1983-1985, para las mujeres de los países miembros, como una forma de impulsar el trabajo que había asumido la Comisión en este terreno.

Los planes de igualdad de oportunidades establecen áreas de actuación, objetivos y acciones e indican quienes son los organismos del gobierno que deberán ejecutarlos. Las medidas propuestas en los planes se dividen en grandes campos de acción, como educación, empleo, participación política, medios de comunicación, políticas sociales, apoyo a las organizaciones de mujeres, etc. En cada una de estas áreas se proponen objetivos generales y para cada uno de ellos se establecen acciones concretas para ser llevadas a cabo. Al fijar cada una de las áreas de actuación, se describen previamente

cuales son los problemas principales que se quieren abordar. Las acciones y medidas que se proponen en los planes indican a que instancias de la Administración le corresponde su desarrollo, que en general suelen ser diversos ministerios y el Instituto de la Mujer. Sin embargo, la propuesta no incluía qué recursos deberían ser proporcionados para la puesta en marcha de cada una de estas políticas. El Instituto de la Mujer tenía su propio presupuesto, pero por supuesto no permitía hacer todo lo que fue propuesto ni era ésa su intención.

Los planes de la Administración central sirvieron de modelo para los Institutos de la Mujer o direcciones generales o subdirecciones de las comunidades autónomas. En 1990, todos ellos habían comenzado a implementar políticas para la igualdad de oportunidades, aunque su inserción institucional y sus recursos materiales y de personal podían ser muy diferentes. En algunas comunidades como Andalucía y el País Vasco, los institutos han tenido una fuerte presencia. En otras el alcance ha sido mediano y, finalmente, hay comunidades que sólo han contado con poco personal y recursos. Pero, a pesar de estas diferencias, todas ellas elaboraron planes de igualdad de oportunidades como forma de proponer las actuaciones que se debían impulsar.

A lo largo de los ochenta y los noventa se impulsó, por lo tanto, desde los distintos niveles del Ejecutivo políticas públicas de igualdad de oportunidades¹. En este contexto parece interesante analizar cual es el rol que han tenido los planes de igualdad de oportunidades. Tres parecen ser las características más importantes del contexto en que estos planes se elaboraron y se implementaron:

1. Era la primera vez que se implementaban políticas de género y éstas rompían totalmente con la anterior tradición de la Administración. Además, el modelo anterior, el franquismo, había tenido un Estado de un alto contenido patriarcal.
2. Por el tipo de objetivos que se proponían estos organismos, su actuación debería ser global, puesto que la discriminación de las mujeres que buscaban combatir y eliminar requiere impulsar acciones en todas las áreas de actuación pública.

3. Cambiar la situación de las mujeres supone el compromiso de los propios agentes sociales. Esto es, la sociedad en su conjunto debe aceptar que existe discriminación de las mujeres, que esta situación debe eliminarse y que para ello hay que modificar formas de conducta y una organización social y económica que es la que genera y mantiene esta situación.

Estos tres rasgos del contexto político y social explican las características mismas de los planes que se elaboraron e impulsaron en los gobiernos central y autonómicos. En efecto, los planes no sólo respondían a una necesidad instrumental, es decir, organizar la actuación en esta temática, sino que era necesario comenzar por explicitar en qué consistían las políticas públicas de igualdad de oportunidades y de acción positiva. En esta medida, los planes eran útiles para hacer frente a la falta de tradición en actuaciones de este tipo en estas instituciones y para mostrar el carácter de globalidad que necesariamente habían de tener las políticas públicas en este tema. Esto es lo que se ha denominado "poner el tema en la agenda pública".

Análisis del contenido de los planes: estrategias de acción

Los planes establecen propuestas de acciones a realizar. Ya hemos dicho que como no se especificaban cuales eran los resultados concretos que se esperaba obtener es difícil hacer una evaluación de su impacto. Sin embargo, sí que es posible analizar cuales son las estrategias de actuación y qué tipo de políticas de género se consideraban prioritarias. Desde esta perspectiva es posible relacionar el contenido de los planes, con los tipos de políticas que se han descrito al comienzo: igualdad de oportunidades; acción positiva; transversalidad; *mainstreaming*; etc. También es posible apuntar, de modo muy general, cuales son los aspectos de la discriminación que se pueden corregir con estos contenidos y cuales requieren de otras formas de intervención. Finalmente, se pueden analizar los cambios producidos en un período determinado de tiempo y ver si, a grandes líneas, coinciden con las estrategias impulsadas.

Para hacer este análisis se ha establecido un modelo analítico que será aplicado a los planes de igualdad de oportunidades del Gobierno Central y de las comunidades autónomas². La finalidad del modelo es poder clasificar las acciones propuestas en los planes en términos del tipo de intervención al que hacían referencia. Los distintos objetivos de estos tipos de intervención posibilitaban a continuación ser catalogados en algunas de las estrategias de las políticas de género antes definidas. El modelo permite, por lo tanto, hacer una clasificación empírica de las acciones de los planes y al mismo tiempo apuntar cuales son las estrategias que subyacen. El modelo establece tres niveles de actuación, que es la categorización más reducida, niveles que pueden ser desagregados en doce tipos concretos de actuación.

Los tres niveles generales y los tipos concretos en cada uno de ellos son:

1. Actuar sobre el conocimiento, informando, sensibilizando y formando a las personas. Los tipos concretos son: cultura/ocio; información/asesoramiento general; sensibilización; creación de conocimiento de género; y formación.
2. Actuar directamente en contra de la discriminación y a favor de la igualdad real entre mujeres y hombres. Se han considerado cuatro tipos de acción directa: la acción directa de nivel individual; la acción directa asistencial; la acción directa a través de medidas de acción positiva; y la acción directa de cambio estructural.
3. Crear organizaciones y estructuras para abordar las políticas antidiscriminatorias: instituciones públicas y organizaciones privadas. Hay tres tipos de actividades: fortalecimiento de asociaciones de mujeres y otras organizaciones sociales; desarrollo de la institucionalidad estatal; cooperación internacional.

Aunque los tres niveles son importantes, el que aborda con mayor profundidad y de modo más directo la desigualdad entre mujeres y hombres es el segundo. El primer nivel de actividades busca transformar el nivel ideológico, de modo que la desigualdad entre mujeres y hombres sea considerada como algo negativo en la cultura democrática. El tercer nivel hace referencia a la necesidad de que existan organizaciones

especializadas, tanto en la Administración como en la sociedad, cuya finalidad sea actuar en contra de la discriminación. Si bien los dos niveles son importantes cualesquiera que sea la estrategia política de las políticas de género, en algunos aspectos tanto el primero como el tercero pueden ser considerados pre-requisitos para poder desarrollar políticas directas del segundo nivel.

En el nivel de la acción directa en contra de la discriminación, se encuentran las acciones que posibilitan una igualdad de oportunidades real y pretenden eliminar las situaciones de discriminación que se producen hacia las mujeres. Dentro de la acción directa hay distintos niveles de actuaciones, desde las que buscan corregir una desigualdad individual hasta las que buscan cambiar la estructura misma de la discriminación, lo que implica realizar transformaciones radicales tanto en el comportamiento individual como en la organización social.

A continuación se presentan los resultados obtenidos al clasificar según el modelo de análisis propuesta, los planes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas hasta el año 2000. Cada acción propuesta se consideró como una unidad que pertenecía a algunas de las categorías indicadas. El porcentaje para cada categoría se calculó tomando en cuenta el total de acciones de la categoría sobre el total de todas las acciones propuestas en cada plan. Se computó un total de todas las acciones, sumando las acciones de todos los planes en cada categoría y sobre el total. A continuación se hicieron diversas clasificaciones: 1) en términos del año del plan, considerando dos períodos: desde 1988 (fecha del primer plan) hasta 1994 y de 1995 hasta el año 2000, último en ser considerado; 2) si se trataba del primer plan de la Administración correspondiente (Central o de de cada comunidad autónoma), el segundo o el tercer plan; 3) el partido político que gobernaba cuando el plan fue hecho.

El período temporal y el número del plan tenían como objetivo observar si a través del tiempo o del cumplimiento de cada plan se pasaba a elaborar planes con estrategias diferentes. La comparación entre partidos políticos buscaba ver si es que habían diferencias en

cuanto a las estrategias impulsadas desde el gobierno por los distintos partidos. La comparación política no mide la voluntad política en la implementación de los planes o la importancia que se le da a la temática de género. Sólo muestra si los planes mismos tienen o no similitudes en las estrategias propuestas cuando gobiernan partidos diferentes.

Los cuadros siguientes muestran los resultados obtenidos.

Modelo de análisis aplicado a todos los planes (%)

	Total planes	Período temporal		Número de plan		
		Planes 1988-1994	Planes 1995-2000	Primer plan	Segundo plan	Tercer plan
Tres niveles de análisis						
Conocimiento, información, sensibilización y formación	64	60	68	60	67	69
Actuaciones directas contra la discriminación	27	30	24	31	24	22
Desarrollo institucionalidad estatal; apoyo asociaciones de mujeres y sociales; cooperación	9	10	8	9	9	9
Doce categorías de análisis						
Cultura y ocio	5	5	5	4	5	6
Información y asesoramiento	18	9	30	10	26	29
Sensibilización	21	26	14	26	17	12
Creación conocimiento de género	10	12	8	13	7	11
Formación	8	7	9	6	10	9
Apoyo a organizaciones de mujeres y sociales	5	5	6	4	6	6
Desarrollo institucionalidad estatal	5	5	3	6	3	3
Cooperación	2	2	2	1	2	4
Formación ocupacional	4	5	3	5	3	3
Acción directa individual	5	5	6	5	5	7
Acción asistencial y de servicios	7	9	6	9	7	5
Acciones estructurales (legislativas)	10	11	8	11	9	6
Total	100 (4189)	100 (2286)	100 (1903)	100 (2057)	100 (1610)	100 (522)

Comencemos por el análisis global de todos los planes en términos de los tres niveles de análisis antes descritos. Lo primero que muestran los datos es una gran homogeneidad en los resultados. El grueso de las acciones está en el primer nivel de actuación, (más de un 60%) con porcentajes muy similares. Las actuaciones directas contra la discriminación son una tercera parte de las del primer nivel y no alcanzan a ser la tercera parte del total de acciones. En cuanto al desarrollo de las instancias a cargo de políticas contra la discriminación, ya sean públicas o privadas, son alrededor de un 10% del total. Si bien el porcentaje de este nivel es bajo, es lógico que así lo sea, pues lo más importante en los planes es lo que se va a hacer para corregir la discriminación y la atención a la construcción de la maquinaria de actuación es sólo un medio para asumir lo anterior. En el caso de la clasificación de los planes en los dos períodos temporales o en cuanto número de plan, también el primer nivel de actuación muestra un predominio parecido en su porcentaje al del total de planes. Hay una tendencia al alza entre el primer período y el segundo y entre el primer y el tercer plan, que es sólo de un poco más de un 10% de aumento entre la primera cifra y la última. Pero, no se trata de una diferencia significativa.

El análisis de los resultados obtenidos al clasificar las acciones de los planes en los tres niveles de análisis, indica que a lo largo de las dos décadas se ha hecho especial hincapié en cambiar a las personas, al tiempo que se busca conocer mejor la realidad de la discriminación de las mujeres. Se ha hecho también un esfuerzo para construir la maquinaria institucional que ha estado presente en todos los planes. Pero la acción directa en contra de la discriminación ha recibido una atención mucho menor puesto que sólo tienen una tercera parte de las acciones propuestas. Esto muestra el gran perfil de actuación al categorizar sólo en los tres niveles. Ahora bien, si detallamos los resultados obtenidos, en las seis categorías y en los doce tipos es posible ver qué prioridades se han establecido dentro de los tres niveles.

Finalmente, la desagregación en doce tipos muestra de modo más específico las estrategias de actuación que proponen los planes; por

tratarse de la categorización de mayor desagregación, es posible analizar la distribución concreta de los tipos de acciones.

Analicemos en primer lugar los resultados para el total de todos los planes. En el primer nivel de actuación, son los objetivos de sensibilización y de información y asesoramiento los que tienen prioridad. A continuación viene la creación de conocimiento de género y luego las actividades de formación. En cuanto a la acción directa, las acciones legislativas ya se habían desagregado en el cuadro anterior, mostrando que son menores que las de los otros tres tipos de acción directa. Al desagregar estos tres tipos de acción se observa que tienen un porcentaje mayor, aunque la diferencia no es mucha, las acciones asistenciales y luego, los dos tipos de acciones individuales, las individuales directas y las de formación ocupacional. Finalmente, en cuanto a la creación de la maquinaria de actuación, los resultados muestran un equilibrio entre la construcción del nivel institucional y el apoyo a las organizaciones de mujeres. Al igual que hemos señalado para los tipos de acción estructural, casi todas las acciones se refieren a organizaciones de mujeres aunque se ha mantenido el nombre para los pocos casos de otras organizaciones que aparecen en algunos planes. La cooperación sólo existe en algunos planes y de aquí su escasa incidencia en la distribución.

Los datos sobre la distribución según el período temporal y el número de plan muestran también la homogeneidad de la tendencia, aunque haya algunos cambios en algunas acciones concretas. Con respecto al período temporal, en el primer nivel, aumentan las acciones de información y asesoramiento entre el primer y el segundo período mientras disminuyen bastante las de sensibilización y algo las de conocimiento. Las de cultura y ocio y las de formación se mantienen estables. En el segundo nivel, de acción directa, disminuyen las de acción estructural y las asistenciales entre el primer y el segundo período y se mantienen las de acción individual y formación ocupacional. Finalmente, en el tercer nivel, de construcción de institucionalidad y apoyo a las organizaciones, se mantienen con pocas diferencias la distribución en el primer y en el segundo período. Con respecto a los números de planes, dentro de la

homogeneidad reseñada, los cambios son similares a los del período temporal, mostrando similares diferencias en las categorías mencionadas para el caso anterior.

Modelo de análisis por partido en el gobierno (%)

	Partido político en el gobierno		
	PSOE	PP	Nacionalistas
Tres niveles de análisis			
Conocimiento, información, sensibilización y formación	60	66	66
Actuaciones directas contra la discriminación	30	25	26
Desarrollo institucionalidad estatal; apoyo asociaciones de mujeres y sociales; cooperación.	10	9	8
Doce categorías de análisis			
Cultura y ocio	4	5	4
Información y asesoramiento	14	24	15
Sensibilización	21	18	26
Creación conocimiento de género	12	9	9
Formación	7	8	9
Apoyo a organizaciones de mujeres y sociales	5	6	4
Desarrollo institucionalidad estatal	5	4	4
Cooperación.	2	2	2
Formación ocupacional	5	4	3
Acción directa individual	6	6	4
Acción asistencial y de servicios	9	6	8
Acciones estructurales (legislativas)	10	8	12
Total	100 (1496)	100 (1762)	100 (931)

Con respecto a la comparación entre los planes hechos por gobiernos de diferente color político, los tres partidos muestran la misma distribución entre los tres niveles que la que se ha descrito hasta ahora, es decir, un predominio de más del 60% de acciones del primer nivel, seguido por las

actuaciones directas en contra de la discriminación de alrededor del 30% y terminando por la construcción de la institucionalidad de intervención. Hay una ligera diferencia entre el PSOE y el PP y los partidos nacionalistas en el sentido de que los planes del PSOE proponen un poco más de acciones directas en contra de la discriminación en detrimento de una ligera disminución de acciones de conocimiento, información, sensibilización y formación.

Con respecto a los planes de los diferentes partidos, los gobiernos del PP tienen un énfasis mayor en el primer nivel, en las acciones de información y asesoramiento, mientras que los gobiernos nacionalistas enfatizan más la sensibilización y el PSOE tanto la sensibilización como la creación de conocimiento de género. Con respecto a la acción directa, en la acción directa individual y la formación ocupacional no hay muchas diferencias; en cambio los gobiernos nacionalistas y del PSOE enfatizan un poco más las acciones estructurales y legislativas y las asistenciales y de servicios. Nuevamente las diferencias no son muy grandes.

Algunas conclusiones con respecto a los planes

La primera conclusión es la gran homogeneidad que se ha encontrado en la aplicación de los dos modelos de análisis a los planes. Desde el primer plan hasta el último, las distribuciones de las frecuencias son relativamente semejantes. La homogeneidad no se ve afectada por el momento en que los planes fueron concebidos: ya se trate de los años ochenta o los noventa, los planes son similares. Tampoco afecta el hecho de que se trate del primer plan, el segundo o el tercero. Es decir, no es una estrategia de actuación en la que se comienza por algunas prioridades y luego en la medida que se pasa a un nuevo plan, éstas se cambien. Tampoco hay diferencias en cuanto al partido que está en el gobierno en el momento en que se establecen los planes. A pesar de las diferencias que hemos descrito, sobre la forma en que en cada uno de ellos se asumió la problemática de la discriminación de las mujeres y se la puso en su agenda política, las actuaciones una vez que llegan al gobierno son similares. La comparación entre la distribución de acciones de los planes hechos por los gobiernos de los distintos partidos, en todas

las categorías de análisis muestra, al igual que en los casos anteriores una gran homogeneidad del modelo. Es decir, independientemente de quien gobierne, las estrategias de actuación en cuanto a la igualdad de oportunidades para las mujeres son muy semejantes.

¿Qué es lo que se ha priorizado como estrategia de actuación? El modelo de intervención descrito muestra que la estrategia de las políticas propuestas en los planes es fundamentalmente cambiar los aspectos culturales en un sentido amplio, es decir, de información, sensibilización, conocimiento y formación. Se busca que las mujeres tengan conciencia de sus derechos en el ámbito público y que la opinión pública en general se sensibilice en el tema de la discriminación de las mujeres. Al mismo tiempo se intenta sacar de la invisibilidad la problemática de la discriminación de las mujeres a través de la obtención de conocimiento. Finalmente, estos conocimientos se llevan al terreno de la formación sobre la desigualdad de género. De aquí el mayor énfasis que se observa en todos los planes a centrar la mayoría de las acciones que se proponen en el primer nivel de actuación.

La acción directa en contra de la discriminación también es abordada, aunque sin la prioridad que se le da al primer nivel de actuación. Ahora bien, es interesante destacar que dentro de las acciones directas se prioriza sus estrategias individuales y asistenciales, sobre las estructurales. También es importante señalar que casi la única forma de actuación estructural ha sido la legislativa. Sin duda esto ha permitido que se haya establecido una nueva realidad legal, totalmente distinta a lo que había sido el punto de partida al inicio de los años ochenta. La actividad legislativa se inserta en un contexto general en que, debido a la nueva Constitución de 1978, era necesario cambiar la mayoría de las leyes. Ello no hace menos importante las leyes para apoyar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, pero como la realidad de los países de nuestro entorno muestra, los cambios legales no necesariamente producen cambios en la realidad de las mujeres. Por eso ha sido tan importante el impulsar medidas de acción positiva, que tienen una baja presencia en los planes. En cuanto al predominio de las acciones individuales dentro de las acciones directas, también

es importante recordar que incluyen los programas de formación ocupacional. Como se señalaba al describir el modelo de análisis, estos programas también pudieron ser considerados como parte de la categoría de formación. Si se hubiera hecho así, las acciones directas en contra de la discriminación hubieran sido menos, mientras que hubiera aumentado más el primer nivel de actuación. Si se los incorporó a las acciones directas es porque se consideró que su objetivo era posibilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. Es decir, se trataba de una formación con objetivos directos. Pero es uno de los casos en que la formación ocupacional no garantiza a continuación un puesto de trabajo, de modo que es sólo una acción directa que es "indirecta". Sin embargo, en todo caso está en el límite entre el nivel de acción directa y el de formación.

Finalmente, en todos los planes se han incluido acciones para el desarrollo de la maquinaria de actuación, a través de medidas para que no sólo se establezcan unidades en la Administración a cargo de impulsar políticas de igualdad de oportunidades, sino que éstas puedan tener posibilidades de hacerlo en buenas condiciones. En la mayoría de los casos se ha tratado del establecimiento de los Institutos de la Mujer o de las direcciones generales que se han descrito en el capítulo anterior. Junto con proponer medidas para impulsar la acción de las instituciones públicas, también se han propuesto actuaciones, la mayoría de las cuales son subvenciones, para que el entramado social pueda actuar. De aquí el apoyo a las organizaciones de mujeres.

El análisis de los planes que hemos hecho ha mostrado que casi no ha existido la acción positiva en las políticas de género españolas. En cuanto a la conciliación entre la vida familiar y laboral, un tema crucial para el cambio estructural del sistema de género, también ha sido muy escasa. Sólo en 1999, al final del período que analizamos, se aprobó una ley que promueve la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, pero bastante limitada si se la compara con las de otros países europeos más avanzados. Esta ausencia de políticas de conciliación también se puede observar si se analizan los planes de igualdad de oportunidades.

Los programas de acción y los instrumentos europeos

Las instituciones europeas fueron impulsoras, en los ochenta y noventa, de políticas de género para el conjunto de los países. Si bien muchos Estados miembros tenían una larga trayectoria en este tipo de medidas, otros, en particular los países de la Europa Mediterránea (el sur), consiguieron su aplicación, precisamente por el apoyo de la Comisión y el Parlamento. En 1981, la Comisión acordó una decisión para crear un comité consultivo a cargo de implementar y proponer acciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y favorecer la comunicación permanente entre los Estados miembros y las instancias interesadas en experiencias, políticas e iniciativas en este ámbito. A partir de 1983 la Comisión organizó el trabajo en Programas de Acción Comunitaria.

Los programas establecían una serie de medidas para ser ejecutadas por la Comisión, al mismo tiempo que hacía recomendaciones a los Estados miembros. En 1984 en el Parlamento Europeo se creó un Comité de Derechos de la Mujer que impulsó una serie de resoluciones y leyes de apoyo al trabajo que realizaba la Comisión. La legislación europea, obligatoria para los Estados miembros, produjo en muchas ocasiones problemas en su aplicación por los tribunales de los Estados miembros. Ello hizo que algunas decisiones judiciales nacionales fueran llevadas al Tribunal de Justicia Europeo que en la mayoría de los casos, algunos que sentaban precedentes importantes, falló a favor de las mujeres.

En el período que estamos estudiando, hasta el año 2000, se elaboraron y aprobaron, por parte de la Comisión Europea, cuatro programas de acción:

1. Primer Programa de Acción Comunitaria, 1983-1985
2. Segundo Programa de Acción Comunitaria, 1986-1990
3. Tercer Programa de Acción Comunitaria, 1991-1995
4. Cuarto Programa de Acción Comunitaria, 1996-2000

Los programas eran para la propia comisión pero, sobre todo, eran sugerencias de actuación para los países miembros de la UE: A

continuación se presentan los principales objetivos de estos cuatro programas de Acción Comunitaria de la Comisión.

El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas a medio plazo (1982-1985) para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres señalaba, en su objetivo general, que estaba destinado a desarrollar un conjunto de medidas orientadas al establecimiento de una serie de cambios que permitan la igualdad entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos económicos, sociales y culturales.

Para cumplir con este fin, se establecían una serie de objetivos específicos: 1) Seguimiento de la aplicación de las directivas; 2) Recursos en materia de igualdad de trato; 3) Revisiones de las legislaciones protectoras nacionales y comunitarias; 4) Igualdad de trato en materia de seguridad social; 5) Aplicación del principio de igualdad de trato a las autónomas y a los agricultores, especialmente en las empresas familiares; 6) Régimen tributario y trabajo de las mujeres; 7) Permisos paternos, permisos por razones familiares; 8) Protección del embarazo y de la maternidad; 9) Realización de la igualdad de oportunidades en la práctica, particularmente mediante el desarrollo de programas de acción positiva; 10) Inserción en la vida laboral (principalmente en relación con las nuevas tecnologías); 11) Opciones profesionales; 12) Supresión de la segregación en el empleo; 13) Análisis de las tendencias en materia de empleo de las mujeres; 14) Aplicación del principio de la igualdad de trato a las mujeres inmigradas; Reparto de las responsabilidades profesionales, familiares y sociales; 16) Evolución de las mentalidades.

En el Segundo Programa Comunitario a largo plazo para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (1986-1990), se proponía como objetivo general el continuar con las iniciativas ya establecidas con anterioridad y responder, en el campo de la igualdad, a los nuevos desafíos económicos y sociales que habían surgido en esos años.

Los objetivos específicos que se establecían eran los siguientes: 1) Promoción del empleo femenino, favoreciendo una igual participación en los empleos relacionados con las nuevas tecnologías; 2) Reparto más equitativo de las responsabilidades profesionales, familiares y sociales;

3) Desarrollo de campañas de información y de sensibilización del público en general y de ciertos medios profesionales; 4) Identificación de los diferentes actores responsables en este ámbito y desarrollar mecanismos de concertación entre ellos.

Además de fijar objetivos generales y específicos, este segundo programa abordó dos nuevos apartados: la coherencia y complementariedad que tenía y el seguimiento y evaluación que se haría de él. Con respecto a la coherencia y complementariedad, se señalaba que el programa se situaba en el marco de desarrollo de la Europa de los ciudadanos: la Comunidad había desempeñado un papel propulsor en la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres. Por ello, su acción debía precisarse y desarrollarse en un marco más amplio adaptado a la evolución política, social y cultural, así como a las mutaciones tecnológicas que operaban en su seno. Se acordó, así, que era necesario el desarrollo de una cooperación más sistemática sobre las políticas y acciones de los Estados miembros en materia de igualdad.

En cuanto al seguimiento y evaluación, la Comisión decidió que se procedería a realizar un balance y una evaluación de la aplicación del Programa antes del 1 de enero de 1991 y que los Estados miembros tendrían que transmitirle las informaciones necesarias antes del 1 de enero de 1990.

El objetivo general del Tercer Programa de Acción Comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer (1991-1995) era promover la participación de las mujeres y la revalorización de su contribución a la vida económica y social. Se indicaba que de esta manera se respondía a los nuevos desafíos de los años 1990.

El programa tenía tres objetivos específicos: 1) Aplicación y desarrollo del marco jurídico; 2) Integración de las mujeres en el mercado de trabajo; 3) Mejora de la situación de la mujer en la sociedad: para conseguir progresos duraderos y un cambio real de actitud, se ha considerado que las acciones de sensibilización deberán extenderse más allá del ámbito del empleo exclusivamente.

Al igual que en el programa anterior, se fijaron objetivos de coherencia y complementariedad. Se trataba de que la Comisión debería desarrollar un marco que permitiera la utilización combinada y complementaria de los diferentes medios de intervención: el marco legal, el programa NOW, las acciones positivas, las acciones de investigación, de información y de sensibilización. A su vez, se decía que se desarrollaría una verdadera política de colaboración que permitiera la movilización de todos los actores implicados, así como la complementariedad y la coordinación de todos ellos, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

Con respecto al seguimiento y la evaluación, se decía que el programa tendría una evaluación regular así como la puesta a punto de instrumentos más adaptados al contexto comunitario. La evaluación se realizaría a dos niveles: aplicación y resultado de las acciones y programas emprendidos por la Comisión (NOW, IRIS, ILES); evaluación global de la política de igualdad habida cuenta del conjunto de las acciones llevadas a cabo por la Comisión y de las emprendidas por los Estados miembros. Este tercer programa incorporaba un nuevo elemento: la explicitación concreta de la financiación con que contaría.

El Cuarto Programa de Acción Comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) fijaba como objetivo general fomentar la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de todas las políticas y acciones de la Unión y de sus Estados miembros, respetando sus respectivas competencias.

El programa constaba de los seis objetivos específicos siguientes:

- 1) Fomentar la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones;
- 2) Movilizar a los agentes de la vida económica y social con vistas a lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- 3) Fomentar la igualdad de oportunidades en una economía en transformación, en particular en los ámbitos de la educación, la formación profesional y el mercado de trabajo;
- 4) Compatibilizar la vida profesional y familiar de los hombres y de las mujeres;
- 5) Fomentar la participación equilibrada de los hombres y de las

mujeres en la toma de decisiones; 6) Reforzar las condiciones del ejercicio de los derechos a la igualdad.

La coherencia y complementariedad del programa se establecía al fijar que en las actividades del programa podrían participar los países del Espacio Económico Europeo, los países de Europa Central y Oriental (PECO), Chipre y Malta, así como los países mediterráneos socios de la Unión. Al mismo tiempo se establecía que las actividades se definirían en el contexto de las relaciones de la Unión Europea con dichos países. Para ello, se decía que la Comisión contaba con la ayuda de un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. Con respecto a la financiación del programa se establecía que el importe de referencia financiera para la ejecución del programa. En cuanto al seguimiento y evaluación, se fijaba que el programa sería objeto de evaluaciones externas objetivas y periódicas. A más tardar, el 31 de diciembre de 1998 se realizaría un balance provisional de los progresos logrados.

El análisis de los objetivos y los mecanismos de aplicación de los cuatro programas de acción comunitaria muestran que ha existido un incrementalismo en las políticas, desde las de igualdad de oportunidades, pasando por la acción positiva, hasta las políticas de transversalidad y paridad. El Primer Programa de Acción, 1982-1985 es un programa de igualdad de oportunidades, que se propone revisar la legislación, sensibilizar, cambiar mentalidades, pero que ya introduce propuestas de acción positiva y medidas de revisión del régimen tributario. En cuanto al ámbito privado, se plantea ya la necesidad del reparto de responsabilidades profesionales, familiares y sociales. Se trata de un programa de corte general, sin que se incluya ni formas de evaluación ni presupuesto específico.

El Segundo Programa de Acción (1986-1990) mantiene las mismas tendencias, pero incorporando propuestas para la concertación entre los agentes sociales. Al igual que el anterior, el eje central está en el mercado de trabajo y la seguridad social, competencias europeas, pero ampliando el abanico a medidas educativas y de conciliación con la vida familiar. Al

mismo tiempo se pone el programa en el marco de la Europa de los ciudadanos, es decir, en la propuesta de profundización política del proyecto europeo. Finalmente, se acuerda también un procedimiento de evaluación.

Los programas de los ochenta, por lo tanto, combinan medidas de igualdad de oportunidades con acción positiva, tanto en propuestas de carácter general como muy específicas. Ya en los noventa, el Tercer Programa de Acción (1991-1995) mantiene la línea de medidas en el mercado de trabajo, con otras de contenido social. Se hace especial énfasis a la incorporación de lo que hemos definido como la “presencia” de las mujeres, es decir, la revalorización del aporte de las mujeres a la sociedad. En este caso, el programa no sólo explicita mecanismos de seguimiento y evaluación, sino que especifica la financiación. Al mismo tiempo se crean programas específicos y redes sociales propias de actuación.

El segundo programa de los noventa, el Cuarto Programa de Acción (1996-2000), plantea al *mainstreamin* definido como la aplicación de la dimensión de género a todas las políticas y acciones de la UE y de los Estados miembros. Se crea un comité específico, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

Los objetivos de los programas se concretan en una gran cantidad de medidas, decisiones, propuestas, recomendaciones y comunicaciones de las instituciones europeas. La lectura de estos instrumentos indica que:

1. Las principales instituciones europeas en uno u otro momento han estado involucradas en las políticas de género. La Comisión y el Parlamento han tenido un gran protagonismo, pero también el Consejo ha emitido medidas para que los Estados miembros las implementen. El Tribunal Europeo ha sido central para consolidar la legalidad europea en aquellos países miembros cuya Justicia no ha tenido tanto interés en proteger los derechos, tanto los tradicionales como los nuevos que se han incorporado a la normativa.

2. Tal como se propone en los programas comunitarios, las medidas de igualdad de oportunidades han ido acompañadas de acción positiva. En los noventa se ha pasado con fuerza al principio de transversalidad, no sólo en el sentido de ampliar las instituciones que actúan sino de aceptar la existencia de una dimensión de género tanto en las políticas públicas como en la sociedad y actuar en consecuencia.
3. Se le da mucha importancia a la participación de los interlocutores sociales y de las redes europeas. La red de organizaciones de mujeres tiene un importante papel, en especial en los años 90 con la creación del Lobby Europeo de Mujeres. Pero, la participación social no se restringe a las mujeres. También se incorpora a los empresarios y a los sindicatos, quienes son objeto de muchas medidas de modo de que sea la propia concertación social la que aborde la discriminación en el mercado de trabajo.
4. Se incorpora como objetivo asumir lo que hemos definido, a lo largo de este libro, como la “presencia” de las mujeres. Así, se propone que las tareas del ámbito doméstico no sean consideradas sólo como actividades femeninas, sino que sean compartidas por los hombres. La conciliación de la vida laboral y familiar es uno de los objetivos al que se le ha dado más fuerza en las últimas medidas. El énfasis principal ha estado en que los hombres deben asumir sus responsabilidades en el ámbito doméstico.
5. La transversalidad (*mainstreaming*), desde el momento en que se establece en los noventa, se incorpora a varias de las políticas europeas. Lo más importante es su aplicación en los Fondos Estructurales. Estos fondos son los que permiten la redistribución de ingresos entre las distintas regiones y han permitido financiar importantes programas europeos. También la incorporación de la dimensión de género en los temas relativos a la investigación científica ha sido importante, porque es un área de baja participación femenina. La investigación científica forma parte de los objetivos prioritarios de la UE en términos de hacer más eficiente la sociedad del conocimiento.

6. La dimensión de género también se ha incorporado a los programas de cooperación europeos.
7. Las políticas europeas de género se dirigen a todas las mujeres, independientemente de que pertenezcan a colectivos específicos, por características económicas, de origen territorial, de edad, de raza, etc. Sin embargo, se han establecido medidas para las mujeres que pertenecen a colectivos más desfavorecidos, por ejemplo las inmigrantes, especialmente cuando llegan a Europa. En esta línea están también las medidas destinadas a combatir el tráfico sexual puesto que, en muchas ocasiones, el destino es la propia Europa.
8. Se han implementado medidas en contra de la violencia doméstica, tanto la dirigida a las mujeres como la que afecta a la infancia.

Por lo tanto, los Programas de Acción Comunitaria, así como las medidas impulsadas dentro de los instrumentos europeos indican que las políticas de género europeas no se han restringido a las de igualdad de oportunidades. En este sentido, desde el punto de partida en 1975, en el Tratado de Roma, hasta el debate actual sobre la Constitución Europea, ha habido una tendencia incrementalista en el desarrollo de estrategias de intervención. Así se ha llegado, sin abandonar medidas de los otros tipos, al énfasis en el *mainstreaming* de las actuaciones, incorporando la dimensión de género al quehacer público de la institucionalidad europea.

Finalmente, se ha hecho también una codificación de las acciones propuestas en los programas de acción comunitaria según las categorías propuestas en el modelo de análisis, que ya han sido utilizadas para analizar los planes de igualdad españoles. La codificación de los programas en términos del modelo propio presentado más arriba, permite también analizar las tendencias descritas. A continuación se presentan los resultados de la codificación de los programas. Se entregan los resultados de los tres niveles de actuación para cada uno de los cuatro Programas de Acción.

Los datos para los tres niveles de análisis de la tabla siguiente, muestran que existe un equilibrio entre los diferentes niveles y categorías

de las acciones propuestas, en especial entre el nivel de conocimiento, sensibilización y formación y el nivel de actuaciones directas contra la discriminación. El nivel de actuaciones directas contra la discriminación ha sido el predominante en cuanto al porcentaje de acciones de los tres primeros programas comunitarios. En el cuarto programa, en cambio, aumentan las acciones de desarrollo de la institucionalidad estatal y del primer nivel, de conocimiento, información y sensibilización, mientras baja el porcentaje destinado a acciones indirectas. El cuarto plan incorpora por primera vez tanto la transversalidad como el *mainstreaming* con lo cual es lógica esta distribución. Esto es interesante pues parece indicar que, efectivamente, para aplicar la transversalidad se ha requerido que se tenga un mejor conocimiento de la dimensión de género para poder incorporarla a todas las acciones y políticas europeas. El quinto programa (2001-2006), que no se ha incluido para hacer la comparación con el mismo período español, sigue con la tendencia, puesto que en él nuevamente aumentan las acciones directas, sobre todo las estructurales.

Los programas europeos, por ende, no se han restringido sólo a medidas de igualdad de oportunidades, sino que se ha avanzado en la aplicación de estrategias de más alcance. De este modo, se ha asumido que las nuevas formas de desigualdad que se han generado, requieren de otras estrategias de intervención.

Niveles de actuación (%)

Niveles	Primer programa	Segundo programa	Tercer programa	Cuarto programa
Conocimiento, información, sensibilización y formación	28	32	33	41
Actuaciones directas contra la discriminación	62	60	51	36
Desarrollo de la institucionalidad estatal. Apoyo a organizaciones de sociedad civil	10	8	16	23
Total	100 (72)	100 (100)	100 (39)	100 (75)

Fuente: elaboración propia a partir de los programas de acción

Notas

1. En el caso del Instituto Vasco de la Mujer, sus planes son denominados de acción positiva.
2. El modelo fue elaborado en la evaluación del Primer Plan de Acción Positiva del Instituto Vasco de la Mujer que estuvo a mi cargo.

**LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES Y SU CAPACIDAD
DE INFLUENCIA EN LA AGENDA POLÍTICA LOCAL:
AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DE LA INTERLOCUCIÓN
CON LOS PODERES PÚBLICOS**

Eva Martínez Hernández

Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Introducción

Las organizaciones de mujeres han contribuido a lo largo de los años y en todos los contextos a construir una agenda política diferente. A pesar de los obstáculos y las barreras de todo tipo que los mal llamados “temas de mujeres” han tenido que sortear, muchas de las reivindicaciones históricas del movimiento feminista están hoy en las agendas y algunas han sido incluso objeto de programas políticos concretos. El análisis de estos procesos tiende a destacar que la influencia del movimiento de mujeres en las agendas políticas es con frecuencia invisibilizado y que su discurso es a menudo usurpado o manipulado por parte de otros actores políticos interesados. Sin embargo, las organizaciones de mujeres dedican su tiempo y energía a tratar de incidir de manera directa o indirecta en las actuaciones públicas. Y entonces, ¿por qué muchas veces este tiempo no se rentabiliza? ¿Por qué con frecuencia tienen la sensación que dialogan con un muro de piedra? ¿Por qué no se reconocen los logros políticos de las mujeres?

Este ensayo tiene como objetivo ahondar en algunas de estas cuestiones. Desde el convencimiento de la necesidad de ensayar nuevas estrategias, este documento plantea una propuesta para el diagnóstico de la relación de las organizaciones de mujeres con los gobiernos locales. En primer lugar, se describen brevemente algunos aspectos del movimiento de mujeres que son necesarios para entender su relación con los poderes locales; en segundo lugar, se repasan las principales formas de participación e implicación política de las organizaciones de mujeres con especial incidencia en la figura de los Consejos de Igualdad; por último, el documento plantea, a partir de la aplicación de la sentencia DAFO, una aproximación al diagnóstico de la relación entre el movimiento de mujeres y los gobiernos locales que permita visualizar nuevas estrategias para incidir en la agenda local.

Las organizaciones de mujeres en el ámbito local: pluralidad y globalidad

El movimiento de mujeres se caracteriza por una realidad muy amplia de organizaciones que alcanza su mayor pluralismo en el ámbito local. De hecho, la mayoría de las investigaciones que han tenido como objeto las asociaciones o grupos de mujeres han constatado en diferentes contextos que la gran mayoría de las organizaciones existentes funcionan principal o exclusivamente en el ámbito local.

La propia diversidad de este movimiento hace necesario distinguir al menos entre dos formas diferentes de organización de las mujeres, a saber, el movimiento feminista y el asociacionismo de mujeres (Murillo, 2003: 33)¹. El movimiento feminista tiene su origen en “el marco de una reflexión vindicativa (...) y se construye en torno a grupos organizados en un contexto y unas reivindicaciones concretas. Sin embargo, el asociacionismo de mujeres no puede calificarse como una manifestación de un movimiento social, se origina y se gesta en el marco de unas coordenadas muy concretas, las políticas de igualdad, no cuenta con una teoría propia pero si es heredero del feminismo, cuenta con organizaciones pero no con reivindicaciones, aunque si presenta sus demandas, apenas ha tejido flujos de comunicaciones y sus organizaciones son a menudo entes aislados” (Murillo, 2003: 33).

La constatación de que la mayor parte de las organizaciones de mujeres que operan en el contexto español no se autodenominan feministas (San José, 2003: 7) hace necesario establecer esta diferenciación para abordar el análisis de la incidencia del movimiento de mujeres en las agendas públicas locales. Es evidente que esta clasificación tiene muchos riesgos pero es operativa desde el punto de vista analítico. En adelante, este ensayo diferenciará entre organizaciones feministas y asociaciones de mujeres como dos fenómenos diferentes, pero complementarios, dentro de un concepto amplio de movimiento o las organizaciones de mujeres.

Otra reflexión previa importante tiene que ver con las características del activismo de las mujeres en el ámbito local. La mayoría de las

investigaciones en relación a la incidencia de las organizaciones de mujeres en las agendas políticas han destacado en nuestro contexto el importante papel que ha jugado el factor internacional. Las reivindicaciones de las mujeres son globales y profundamente transformadoras y con frecuencia las organizaciones han tenido dificultades en articular sus demandas en términos locales.

El eje local-global se hace especialmente importante en relación a los dos tipos de organizaciones señaladas. Las organizaciones feministas tienen una vocación eminentemente supralocal, aunque la práctica cotidiana haga que muchas veces sus reivindicaciones políticas se dirijan de manera específica a las autoridades locales. Por el contrario, las asociaciones de mujeres son fundamentalmente de base local, normalmente nacidas como consecuencia de una política de subvenciones y sólo en algunas ocasiones establecen lazos o redes con entidades de otros ámbitos territoriales.

Formas de participación e implicación de las organizaciones de mujeres en el ámbito local

Las investigaciones han determinado tres funciones básicas del movimiento asociativo, a saber, la movilización, la mediación y la suplementación (Navarro y Juaristi, 2005). La función de movilización se refiere principalmente a la dimensión interna de las asociaciones y tiene que ver fundamentalmente con actividades que estas asociaciones realizan respecto a sus miembros actuales o potenciales: integración social, sociabilidad, etc. La función de mediación se refiere principalmente a la canalización de demandas y a la participación a partir de diferentes formas en la toma de decisiones; en esta dimensión se incluyen tanto actividades relacionadas con la participación política no convencional (las llamadas actividades de protesta) como actividades enmarcadas en experiencias de democracia participativa. Por último, la función de suplementación se refiere a la provisión de servicios tanto para miembros como para no miembros. Esta función tiene una importancia decisiva en cuanto permite a las asociaciones no sólo la incorporación a la formación de políticas sino también en su implementación.

A pesar de la importancia que cumplen la función de movilización y la función de suplementación en el caso del movimiento de mujeres, este ensayo se referirá sólo a la función de mediación por ser ésta la que mejor ilustra la relación de estas organizaciones con los poderes públicos en términos de canalización de demandas. En todo caso, es evidente que el análisis de una de las funciones de manera aislada puede obviar elementos importantes de la relación con las agendas políticas que se desprenden de las actividades enmarcadas en las otras funciones.

La función de mediación se materializa de formas muy diferentes y adquiere distintos niveles de importancia en cada contexto. Entre las actividades de mediación podemos distinguir al menos dos tipos: las estrategias de presión o de activismo político, que implican contactos con las autoridades, movilizaciones, actividades de protesta, contactos con medios de comunicación y las estrategias de representación o mediación propiamente dicha que se enmarcan en la actualidad principalmente en relación a la participación en órganos de democracia participativa (Navarro y Juaristi, 2005).

Las organizaciones de mujeres han jugado un papel importante en el avance hacia la igualdad de derechos y oportunidades. Sus actuaciones encaminadas a influir en los poderes públicos han tomado diferentes formas a lo largo de los años. La existencia de estas dos vertientes de actuación (presión y representación) es especialmente importante para el análisis de la incidencia de estas organizaciones en las agendas públicas locales. La diversidad existente en el movimiento de mujeres presenta un panorama interesante en este sentido. Las llamadas estrategias de presión son fundamentalmente utilizadas por las organizaciones que se enmarcan dentro del llamado movimiento feminista y sólo en determinadas circunstancias y contextos concretos suelen ser protagonizadas por asociaciones de mujeres. Las llamadas estrategias de representación incluyen con frecuencia a representantes de los dos grupos, aunque tiende a haber una mayor representación de asociacionismo de mujeres e incluso un rechazo desde parte del movimiento feminista a colaborar con los poderes públicos.

Las llamadas estrategias de presión o activismo político han constituido la forma tradicional de participación política e incidencia en los poderes públicos del movimiento feminista en todos los contextos. La relación tradicional de las organizaciones autónomas de mujeres con las instituciones ha sido de confrontación y sólo muy recientemente y en casos concretos se puede hablar en nuestro contexto de relaciones de colaboración o de complementariedad. Como han señalado algunas autoras, la relación del movimiento feminista con las *femocracias* ha pasado de un rechazo frontal absoluto hasta por lo menos una valoración positiva de su existencia: "Podrá parecernos mejor o peor lo que hagan (...) pero no nos parece que se pueda cuestionar su existencia mientras los mecanismos discriminadores sigan operando" (Sanz y Maldonado, 2004: 108).

A pesar de la idea generalizada de que la movilización en la calle se ha ido disolviendo o perdiendo fuerza en los últimos años (Murillo, 2003: 32), las actividades de presión y protesta han mantenido su importancia en el ámbito local y han sido utilizadas por las organizaciones de mujeres más ligadas al movimiento feminista para expresar sus demandas a las instituciones. De hecho, la mayoría de las actividades protagonizadas por este movimiento han sido la convocatoria de manifestaciones, concentraciones, la recogida de firmas, el reparto de octavillas, los escritos a las autoridades o a la prensa, etc.

La mayoría de estas actividades implican la organización y trabajo en común de varios grupos. Así, con frecuencia y con intensidad diferente en los distintos contextos y situaciones, las organizaciones feministas han trabajado en red a través de plataformas o coordinadoras locales o supralocales. Estas plataformas, sin embargo, no han sabido o no han podido normalmente implicar a otras asociaciones de mujeres. De hecho, las asociaciones de mujeres han tendido a participar sólo muy recientemente y de forma muy simbólica en este tipo de actividades. Así, la participación menos convencional de este tipo de organizaciones suele materializarse en manifestaciones (y con mayor frecuencia concentraciones) principalmente en relación a temas muy concretos como la violencia contra las mujeres.

Un aspecto importante en este sentido puede tener que ver con el tipo de relación que frecuentemente se desarrolla entre estas asociaciones y las administraciones locales. En muchos casos estas organizaciones han surgido a la luz de una política de subvenciones y fundamentan su actividad en ellas, por lo que a menudo su dependencia institucional es considerablemente elevada. Este factor ha sido resaltado en numerosas ocasiones como un obstáculo para la movilización y protesta por parte de estas asociaciones hacia las instituciones más cercanas.

Las llamadas estrategias de representación han tomado diferentes formas en el caso del movimiento de mujeres tanto en el contexto de la democracia representativa como en el contexto de la democracia participativa. En el primer caso, algunas organizaciones de mujeres han formado candidaturas electorales para incorporar los intereses y necesidades de las mujeres a la agenda política local; en el segundo caso, estos grupos están formando parte de estructuras de participación ciudadana institucionalizadas que permiten en mayor o menor medida incidir en las decisiones de los poderes públicos.

En nuestro contexto la formación de candidaturas feministas para elecciones locales ha sido poco frecuente y en general no se ha materializado en el acceso a puestos de representación en las instancias locales. Sin embargo, en los pocos casos estudiados ha quedado demostrado la importancia de estas experiencias para introducir en la agenda política local las necesidades de las mujeres y para la demanda de una actividad política desde la perspectiva de género².

La participación de las organizaciones de mujeres en los llamados foros de democracia participativa ha cobrado importancia en los últimos años en el contexto local. En relación al resto de las estrategias estudiadas estos foros tienen la particularidad de que logran atraer a una mayor pluralidad de organizaciones de mujeres, predominando aquellas que se encuentran más lejos del ideario feminista. De hecho, algunas organizaciones feministas siguen rechazando la participación en estos foros por considerar que se convierten en estructuras simbólicas de legitimación que diluyen las demandas e invisibilizan las aportaciones de las mujeres.

La participación de las organizaciones de mujeres en este tipo de foros se ha materializado principalmente a partir de la creación de Consejos de Igualdad o de la Mujer, como órganos asesores en materia de política de igualdad³. La importancia y posibilidades de estas estructuras en la actualidad hace necesario un análisis detallado en el apartado siguiente. Sin embargo, no puede olvidarse la participación de las organizaciones de mujeres en otros tipos de experiencias participativas. Por un lado, la participación en foros mixtos como representantes del movimiento de mujeres (foros medioambientales, presupuestos participativos, foros de movilidad, etc.) que permiten a las organizaciones formular propuestas e introducir la perspectiva de género en ámbitos diversos de la vida local contribuyendo así al fenómeno creciente de la transversalidad. Por otro lado, la participación en foros formados exclusivamente de mujeres pero que trabajan en ámbitos o sectores concretos del ámbito local con el objetivo último de integrar la perspectiva de género en la implementación de los programas. En este sentido, cabe destacar en diferentes contextos las iniciativas desarrolladas en relación a las mujeres y la ciudad donde se debaten temas como urbanismo, movilidad, vivienda, etc⁴.

La participación de las organizaciones de mujeres a través de los Consejos de Igualdad locales

En los últimos años está tomando importancia en nuestro contexto la llamada participación ciudadana, esto es, aquella que permite a la ciudadanía o a entidades que la representan participar de manera más o menos activa y constante en el seguimiento y la propuesta de programas públicos. La propia modernización de la Administración incluye entre sus parámetros de calidad la necesidad de consultar a la ciudadanía a partir de diferentes mecanismos o instrumentos que paulatinamente están tomando fuerza en el contexto español, principalmente en el ámbito local. La participación ciudadana corre por tanto paralela al impulso del asociacionismo desde los gobiernos y se concibe en general como una situación deseable para el funcionamiento de administraciones de calidad. Sin embargo, como ha destacado Subirats (2001: 37), hay también voces

críticas en este sentido que señalan algunos inconvenientes o consecuencias no deseadas relacionados con este aumento de la participación: lentitud en las decisiones, aumento de los costes, debilitamiento de legitimidad, etc.

La utilización de los llamados mecanismos de participación ciudadana por parte del movimiento de mujeres se produce de manera más o menos generalizada sólo muy recientemente. En el caso español, la interlocución de las asociaciones de mujeres con los poderes públicos está apostando en la actualidad por este modelo de la democracia participativa y la figura de los Consejos de la Mujer o de Igualdad⁵. Durante la última década han surgido en diferentes contextos geográficos del estado español organismos estables que favorecen la participación del movimiento de mujeres en el seguimiento y la puesta en práctica de programas públicos para la igualdad. Los llamados Consejos de la Mujer o de Igualdad han surgido tanto en el ámbito municipal como en el autonómico. Las experiencias en este sentido son muy desiguales en los diferentes contextos pero puede hablarse de elementos y retos comunes en la mayoría de los casos.

La participación del movimiento de mujeres a través de los consejos ciudadanos es sólo una de las posibles vías para la interlocución con los poderes públicos pero tiene la ventaja del reconocimiento institucional que conlleva (San José, 2003). Tiene además efectos sobre la organización del movimiento y permite la posibilidad de comunicarse y debatir a los diferentes grupos que trabajan en pro de la igualdad. No sustituyen a otras redes tradicionales de actuación del movimiento (plataformas, coordinadoras, etc.) pero posibilitan un trabajo paralelo, con cierta estabilidad y que permite el acceso a grupos de mujeres normalmente reacias o lejanas a la formación de redes.

Los Consejos de Igualdad carecen de facultades de decisión, muy al contrario se trata de órganos de Consulta, de Participación, de Información, de Interlocución y/o de Propuesta. Los Consejos de Igualdad *“son espacios de unidad de acción de las organizaciones de mujeres para la interlocución con los poderes públicos”* (San José, 2003). Son, en definitiva, una forma de ejercer activamente la ciudadanía y funcionan

desde el convencimiento que “*el diálogo entre las asociaciones de mujeres y los poderes públicos puede mejorar la política y la situación de las mujeres y de la sociedad*” (Mujeres de Madrid, 2002: 1).

Para cumplir este papel de interlocución, hay una serie de características mínimas deseables que deberían cumplir estos órganos, a saber, autonomía, representatividad y capacidad de interlocución con los poderes públicos. La *autonomía* de las administraciones, los gobiernos, los partidos y los sindicatos se configura como un elemento clave para que a partir de planteamientos propios los Consejos tengan capacidad de propuesta y acción. La autonomía y la independencia son la garantía de su utilidad ya que tienen que ser instrumentos dinámicos y activos de crítica. Los Consejos deben además velar por la *representatividad* de las diversas formas de luchar por la igualdad que existen en la sociedad y por tanto deben ser capaces de combinar pluralismo ideológico, político y social. Por último, los consejos deben tener verdadera *capacidad de interlocución de los poderes públicos*, esto es, que desde las instituciones se reconozca al movimiento de mujeres como interlocutoras válidas en el ámbito de la lucha por la igualdad (San José, 2003).

Sin embargo, investigaciones en contextos concretos como la Comunidad Autónoma del País Vasco (Martínez Hernández, 2003) han sugerido que con mucha frecuencia los Consejos no cumplen estas condiciones en su funcionamiento cotidiano. Así, aunque los Consejos de Igualdad se configuran como mecanismos que favorecen en gran medida la interrelación entre los grupos no garantizan en todos los casos, la autonomía o la interlocución con los poderes públicos. Actúan como lugar de encuentro de asociaciones de mujeres relacionadas principalmente con el ocio y la cultura y con poca tradición de crear redes. Entre sus mayores logros debe destacarse que estos organismos han supuesto con frecuencia el establecimiento de relaciones y redes entre grupos de mujeres muy dispares. El pluralismo y la representatividad más o menos conseguida en estos foros tiene todavía algunos retos pendientes como la integración de grupos de mujeres tradicionalmente alejadas del ámbito institucional, fundamentalmente las mujeres jóvenes.

Los Consejos tienen además algunos retos pendientes para un funcionamiento óptimo como organismos participativos. No se puede hablar en ningún caso de autonomía de estos órganos, no sólo por su dependencia económica y funcional, sino porque sólo en contadas ocasiones han dado lugar a decisiones alternativas e independientes respecto a la institución de la que dependen. Más aún, su capacidad de interlocución con los poderes públicos debe ser puesta en cuestionamiento hasta la fecha en muchos contextos. Las experiencias estudiadas demuestran que en pocas ocasiones se abren verdaderos espacios de participación en el diseño de programas públicos y que su impacto en la gestión depende con demasiada frecuencia de circunstancias políticas. Tampoco puede hablarse de interlocución directa con áreas departamentales específicas ya que la relación se canaliza a través de instrumentos o mecanismos que con frecuencia invisibilizan o obstaculizan las contribuciones de estos órganos participativos a la vida política.

De hecho, la visibilidad de este tipo de foros como órganos colegiados con planteamientos propios es bastante limitada en la mayoría de los casos. Con demasiada frecuencia, los consejos se limitan a ser espacios de debate, información y legitimación de la actividad de los ayuntamientos. A pesar de su impacto innegable en el asociacionismo de mujeres, en pocas ocasiones se puede decir que estos órganos hayan propiciado situaciones de *empoderamiento* para las mujeres y sus organizaciones.

Aproximación a un diagnóstico del movimiento de mujeres y su interlocución con los poderes públicos locales

Las particularidades del movimiento de mujeres y su relación con los poderes públicos locales hacen necesario un diagnóstico de la situación que permita diseñar nuevas estrategias de avance en la consolidación de una agenda local que tenga en cuenta las necesidades de las mujeres. En este sentido este ensayo se plantea una aproximación a través de la utilización del análisis DAFO como herramienta para una reflexión sobre los aspectos más relevantes. El análisis DAFO es una herramienta simple

y generalizada en la toma de decisiones estratégicas. Su objetivo es ayudar a una organización a encontrar sus factores estratégicos críticos, para usarlos, una vez identificados y apoyar en ellos los cambios organizacionales: consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades y eliminando o reduciendo las amenazas. El análisis DAFO ha sido principalmente utilizado en el marco del mundo de la empresa y más recientemente en relación a la administración pública. Sólo en contadas ocasiones se ha aplicado a los movimientos sociales o asociacionismo y en menor medida en referencia a su interrelación con los poderes públicos.

El análisis DAFO plantea un análisis interno de las organizaciones en el que se definen sus puntos débiles (Debilidades) y sus puntos fuertes (Fortalezas) y un análisis externo en el que se intenta medir su relación con el mundo exterior definiendo sus Amenazas y las Oportunidades. Las amenazas y las oportunidades pertenecen al entorno de la organización, debiendo ésta superarlas o aprovecharlas, anticipándose a las mismas, entrando en juego la flexibilidad y la dinamicidad de la organización.

El análisis DAFO suele completarse con otras técnicas como el *brainstorming*, *focus group*, técnica DELPHI o metodología IAP para determinar a través de grupos de trabajo los elementos más importantes del diagnóstico; suele ser por lo tanto un análisis consensuado. Sin embargo, el DAFO que se presenta en este ensayo es fruto exclusivamente de una reflexión personal a partir de la lectura de bibliografía especializada y de experiencias concretas. Las pretensiones son por tanto mucho más modestas: incidir en la reflexión de los aspectos positivos y negativos que rodean la relación del movimiento de mujeres con la administración local con el fin de establecer estrategias complementarias o novedosas para incorporar la voz de las mujeres a las agendas políticas.

Las debilidades

El término debilidades se refiere en este análisis a los puntos débiles de las organizaciones que conforman el movimiento de mujeres. Se trata

de aquellos aspectos relacionados con la estructura y el funcionamiento interno del movimiento que limitan o reducen la capacidad de desarrollar una estrategia específica y coordinada. Desde un punto de vista estratégico estos puntos deben ser controlados y superados.

La principal debilidad del movimiento de mujeres deriva también de su mayor fortaleza: el pluralismo. Las diferentes formas para luchar por la igualdad presentan también una pluralidad de estrategias de actuación y de discursos que desemboca con frecuencia en una atomización del movimiento. Esto implica con frecuencia la dificultad de coordinación entre grupos muy diversos que sólo en determinados casos tienden a funcionar en red. Atomización y descoordinación repercuten directamente en las dificultades que tiene el movimiento de mujeres para hablar con una sola voz y para erigirse por tanto como interlocutor válido y reconocido ante las instituciones públicas.

A pesar de la diversidad de mujeres que componen estas organizaciones, a nivel local siguen existiendo colectivos que se encuentran excluidos de estas dinámicas. Un problema aplicable a muchos contextos es la falta de renovación en las organizaciones de mujeres de todo tipo y el escaso índice de asociacionismo u organización de las mujeres jóvenes. La incapacidad que han tenido las asociaciones de mujeres y organizaciones feministas para abrir sus puertas a las nuevas generaciones es un problema patente en muchos contextos que tiene consecuencias importantes para la incidencia y organización del movimiento. Más aun: en los casos en que las mujeres jóvenes se han organizado con frecuencia han colaborado en actividades de protesta pero han rechazado la relación de incidencia directa con los poderes públicos.

Algunas características de tipo interno son también importantes a la hora de establecer los puntos débiles del movimiento. Las llamadas asociaciones de mujeres tienen con frecuencia unos objetivos muy concretos sobre todo en relación con la función de movilización (integración social, sociabilidad...) y en algunos casos de suplementación pero pocas veces pretenden incidir directamente en las decisiones de los poderes públicos. Su relación con los gobiernos locales suele ser en

muchos casos de dependencia económica (a partir de subvenciones) lo que implica con frecuencia una falta de *empoderamiento* individual y colectivo de muchas mujeres.

Por otro lado, entre las organizaciones feministas no existe coincidencia en la relación con los poderes públicos y a pesar de los avances en los últimos años, todavía en muchas organizaciones pesa la marca del antiinstitucionalismo que históricamente les ha caracterizado. Más aún, el ámbito local es probablemente el que más dificultades implica para que las organizaciones feministas expresen sus demandas. Las reivindicaciones feministas son demandas globales, ambiciosas y profundamente transformadoras que a menudo tienen dificultades para materializarse en demandas concretas y operativas en lo local.

Todas estas características de las distintas organizaciones de mujeres hacen que la relación que tienen con otros agentes sociales y políticos sea muy desigual. Las organizaciones feministas tienen una mayor tradición en la creación de redes no sólo con otras organizaciones similares sino también con organizaciones que trabajan en otros ámbitos o incluso con sindicatos o partidos políticos. Las asociaciones de mujeres realizan actividades de tipo más interno y su interrelación con otros agentes es limitada y a veces inexistente. Por una u otra razón, todas las organizaciones no hablan el mismo lenguaje y sólo algunas se mueven con facilidad en los términos y la jerga que precisa la relación con los poderes públicos. Todas estas circunstancias son importantes a la hora de determinar las amenazas y sobre todo la manera de enfrentarse a ellas de las organizaciones de mujeres.

Las amenazas

Las amenazas se definen como aspectos del entorno (en este caso, los gobiernos y las administraciones locales) que pueden impedir la implantación de estrategias o reducir su efectividad. Se trata al fin y al cabo de destacar los aspectos negativos de la llamada Estructura de Oportunidad Política: los filtros y las barreras para que las demandas lleguen a la agenda política local.

En el caso de las organizaciones de mujeres algunas de las amenazas tienen que ver directamente con los puntos débiles destacados. La relación de los poderes públicos de todos los niveles (también los locales) con el movimiento de mujeres se ha materializado a partir de dos tendencias: confrontación o tutela (a partir de la subvención). Los efectos de estas dos tendencias son similares y se han traducido, por un lado, en la invisibilización de las demandas y las aportaciones de organizaciones de mujeres a partir de la absorción de parte del discurso y de la “desvaloración y transformación interesada de algunas propuestas” (Sanz y Maldonado, 2004: 109); y por otro lado, en la incapacidad de los poderes públicos de aceptar al movimiento de mujeres como interlocutor válido.

La creación de estructuras para la igualdad en muchos gobiernos locales debería leerse en clave positiva. Sin embargo la configuración y las condiciones de estas estructuras suponen a menudo una importante barrera institucional. A pesar del avance y la extensión de *femocracias* a nivel local, todavía no es una realidad generalizada y una gran parte de las mismas se crea sin los suficientes recursos ni estabilidad. En muchos contextos se constata también una falta de sensibilización y capacitación de estas estructuras y de su personal y una ausencia de voluntad política para impulsarlas.

En relación a las estructuras de participación política que se han creado de forma estable para garantizar la participación de las mujeres en la formación de políticas de igualdad han quedado definidos ya en otro apartado algunos de sus límites. Uno de los obstáculos más importantes tiene que ver con la falta de interés que han demostrado muchas administraciones locales en la capacitación y *empoderamiento* de las mujeres. La participación activa en este sentido requiere cierta transparencia en los términos y en las formas y sin embargo algunas *femocracias* se mantienen en el oscurantismo de sus expresiones y su funcionamiento creando una barrera imposible muchas veces difícil de salvar. En muchas ocasiones los Consejos de Igualdad y otras formas de participación ciudadana se convierten en mecanismos insuficientes, de

importancia puramente simbólica, que pretenden legitimar la acción de las administraciones a costa con frecuencia del tiempo, la ilusión y la energía de muchas organizaciones de mujeres. A pesar de su potencial como espacios de *empoderamiento* de las mujeres, en muchas ocasiones son espacios para la frustración, la desmotivación y el descontento.

Las fortalezas

Las fortalezas se refieren a los puntos fuertes que presentan las organizaciones. Esto incluye las capacidades, los recursos o los logros alcanzados. Desde un punto de vista amplio, la mayor fortaleza del movimiento de mujeres (fundamentalmente de las organizaciones feministas) es su capacidad para transformar que ha quedado probada a lo largo de la historia con especial importancia durante el último siglo. Las aportaciones del movimiento a las agendas políticas y en menor medida a la implementación de políticas de igualdad han sido una realidad en todos los contextos. La primera fortaleza destacable es, por tanto, su fuerza y su potencial transformador. Es ésta una característica que ha sido comúnmente silenciada o infravalorada: “entre los logros del feminismo, que son muchos, no se encuentra sin embargo el haber conseguido que se le reconozca, que se ponga en su haber todo aquello que se le debe” (Sanz y Maldonado, 2004: 109).

La transformación se fundamenta además en una filosofía global compartida por el movimiento de mujeres de otros lugares. Las organizaciones de mujeres tienen detrás toda una teoría prácticamente omnicomprensiva que ha reflexionado profundamente sobre todos los aspectos de la vida. Si el discurso de lo global se concebía como una debilidad por sus dificultades de implantación a lo local, es sin duda también una fortaleza y una ventaja en la práctica política cotidiana. Las mujeres de las organizaciones feministas, en distinta medida, las asociaciones de mujeres disponen de pocos recursos pero cuentan casi con el monopolio del recurso cognitivo: desde la propia teoría feminista hasta el conocimiento propio de cuáles son las necesidades de las mujeres.

Sin duda, la mayor fortaleza del movimiento de mujeres es su pluralismo. Las diferentes maneras de luchar por la igualdad entre mujeres y hombres desde el movimiento organizado se han concretado al menos en dos formas de organizaciones con intereses, estrategias y prácticas diferentes. Es precisamente este pluralismo y esta diversidad lo que les confiere la fuerza para poder hablar con voz propia, para plantear demandas comunes y para definir las necesidades colectivas. “La unión de fuerzas es una contribución necesaria para la transformación social” (San José, 2003: 7) y sólo a partir de ella se puede validar y legitimar una interlocución consensuada y efectiva con los gobiernos locales.

Las oportunidades

Las oportunidades son todo aquello que pueda suponer una posibilidad para mejorar la relación de la organización con la administración y el gobierno local. La mayoría de las amenazas comentadas son a la vez oportunidades potenciales.

A pesar de que con frecuencia los gobiernos locales se dotan de estructuras de igualdad deficientes, personal político y técnico sin voluntad ni sensibilidad o mecanismos de participación política de corte simbólico, la sola existencia de estas figuras y estructuras es en si misma una oportunidad. Más aún, en determinados contextos se ha constatado la incorporación de mujeres feministas a las administraciones y gobiernos locales lo que ha permitido importantes avances en la igualdad a partir de una voluntad política para cambiar las cosas y la existencia de personal estable con formación y sensibilización en igualdad.

La existencia de estructuras de participación ciudadana es también una oportunidad para la incidencia directa en los poderes públicos. En algunos casos estas estructuras han experimentado importantes experiencias de *empoderamiento* de las mujeres y la transformación de la agenda política local, aunque con demasiada frecuencia su importancia se cuestiona en los momentos de alternancia o negociación política. Con todo, estos mecanismos de asesoramiento y consulta suponen en muchos

contextos los verdaderos espacios para el diálogo de las organizaciones con los gobiernos locales.

Por último, la principal oportunidad que concede el contexto actual es precisamente la que se deriva de la absorción generalizada del discurso de la igualdad por parte de las instituciones. Todas las administraciones locales han asumido, aunque no siempre de forma expresa, su compromiso con la igualdad. Existe un consenso generalizado de la necesidad de actuar en este sentido desde los poderes públicos y ya no se cuestiona, al menos de manera oficial, la necesidad de integrar la perspectiva de género en las acciones públicas. Aunque esta circunstancia dé con frecuencia origen a políticas simbólicas o poco efectivas, debe leerse en todo momento en clave de oportunidad.

La existencia de estructuras y personal especializado permite hablar de nuevas oportunidades para la incorporación a la agenda local de las demandas de las organizaciones de mujeres. Si bien es cierto que la preocupación creciente de los poderes públicos por la igualdad entre los sexos no ha garantizado en todos los casos una implementación efectiva de programas públicos al respecto. En definitiva, los obstáculos no han desaparecido sino que han cambiado de posición.

EL DAFO de las organizaciones de mujeres frente a la administración local

La descripción de las debilidades, las amenazas, las fortalezas y las oportunidades permiten la realización del análisis estratégico a partir de la construcción de una matriz DAFO con todos los elementos (ver Tabla 1).

La reflexión estratégica a partir de esta matriz debe promover algunas preguntas importantes:

- ¿Qué tipo de estrategias debe mantener el movimiento de mujeres para utilizar sus fortalezas para aprovechar las oportunidades –a veces escasas– que le plantea el entorno político-administrativo local?
- ¿Qué estrategias debe utilizar para usar estas fortalezas para enfrentar, neutralizar o atenuar las amenazas de este mismo entorno?

Tabla 1

El análisis DAFO del movimiento organizado de mujeres

Análisis interno	Análisis entorno
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos atomizados y descoordinados • Pluralismo irreal ► Ausencia de colectivos (ej. mujeres jóvenes) • Falta de empoderamiento individual y colectivo • Rechazo a participar bien por dependencia, bien por confrontación con los poderes públicos • Problemas para concretar las demandas globales en demandas locales 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad de los poderes públicos de aceptar al movimiento de mujeres como interlocutor válido • Invisibilización o tergiversación de las demandas de organizaciones de mujeres • Absorción del discurso feminista • Falta de interés público en la capacitación y el empoderamiento de mujeres • Falta de sensibilización y capacitación de las estructuras municipales para la igualdad • Estructuras de participación ciudadana deficientes y simbólicas • Falta de apoyo generalizado y voluntad política
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potencial transformador • Universalidad de los planteamientos y filosofía omnicomprensiva • Monopolio del recurso cognitivo • Pluralismo de estrategias y de discurso 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de estructuras de participación con carácter estable • Existencia de personal técnico sensibilizado • Existencia de fuerzas políticas con voluntad de cambiar las cosas • Absorción del discurso y compromiso de las instituciones con la igualdad

Fuente: elaboración propia

- ¿Cómo puede el movimiento de mujeres disminuir o eliminar sus debilidades para *empoderarse* y ser capaz de aprovechar las oportunidades que el mismo entorno hostil a veces presenta?
- ¿Cómo puede disminuir estas debilidades para ser capaces de enfrentarse, neutralizar o atenuar las amenazas?

Las respuestas son complicadas y escapa a la pretensión de este ensayo encontrar las respuestas. Sin embargo, el planteamiento de un posicionamiento estratégico implica un esfuerzo por utilizar plenamente las fortalezas sobre las oportunidades que se presentan para minimizar las amenazas y superar las debilidades.

Conclusiones: hacia una presencia estratégica del movimiento de mujeres

Este documento pretende arrojar algunas luces sobre la capacidad e incapacidad del movimiento de mujeres para influir en las agendas políticas locales. El ensayo de diagnóstico que se ha realizado partía de una constatación previa: a pesar de los grandes logros conseguidos por el movimiento de mujeres en todos los contextos (principalmente por el movimiento feminista), sigue existiendo una invisibilidad total de muchos de sus planteamientos; con frecuencia sus logros son atribuidos a otros actores políticos; y el esfuerzo, la ilusión y el voluntariado de muchas mujeres desaparece en el camino.

La pertinencia de la aplicación de este tipo de diagnóstico para el análisis de las organizaciones de mujeres puede ser puesta en entredicho por múltiples razones. La actividad de un movimiento social de estas características no debería ser medida en términos estratégicos. Sin embargo, la evolución de las demandas del movimiento feminista, la incorporación cada vez más creciente de nuevas actrices al sistema (fundamentalmente asociaciones de mujeres) y la generalización en muchos contextos de estructuras institucionales para la igualdad hace imprescindible una reflexión sobre las nuevas formas de actuación y la necesidad de repensar o completar las estrategias de presión tradicionales.

El análisis de las relaciones entre el movimiento de mujeres y las administraciones locales ha demostrado que muchas de las debilidades y amenazas son también las fortalezas y oportunidades que el movimiento necesita para intervenir en la agenda política local. Para que la participación de las mujeres organizadas no termine en el cansancio, el

anonimato o la frustración, es necesario resaltar las fortalezas internas y las oportunidades que les brinda el sistema.

Las organizaciones de mujeres deben recuperar la fuerza que les concede su pluralismo, tender puentes entre las diferentes organizaciones y reconocerse mutuamente como interlocutoras en materia de igualdad⁶. Más aún: las organizaciones de mujeres deben aprovechar las nuevas oportunidades que les brinda el sistema político-administrativo. A pesar de que con mucha frecuencia las estructuras y las figuras que se crean en este sentido adquieren tintes simbólicos, la institucionalización de parte de sus demandas ha de leerse en clave positiva en cuanto a que con ella aumentan los canales que permiten al movimiento de mujeres incidir directa o indirectamente en la formulación de las políticas públicas.

Para ello, tal y como expresaba recientemente Begoña San José, “hay que cambiar el rechazo por muchas asociaciones de mujeres de la política y el poder como algo contaminante, absorbente y desestabilizador y también cambiar la visión de los poderes públicos sobre las asociaciones de mujeres como espacios semi-domésticos, sin habilidades de coordinación, autoafirmación y negociación ni capacidad para representar aspiraciones sociales y, por tanto, más susceptibles de tutela y clientelización que de interlocución”.

Notas

1. La autora quiere agradecer a las participantes en el seminario *Ciutats i Persones* y a Arantxa Elizondo, Arantza Campos y Juana Aranguren por los valiosos comentarios realizados a versiones anteriores de este ensayo.
2. Aunque el estudio de Soledad Murillo sobre Asociacionismo de Mujeres elabora una categorización más exhaustiva de las formas de organización de las mujeres, este ensayo recoge esta distinción previa que realiza en su obra por su idoneidad y aplicabilidad para el análisis que se quiere llevar a cabo.
3. Cabe destacar en este sentido la Candidatura de Mujeres de Ermua (Bizkaia) que se presentó a las elecciones de 1987 y la candidatura de mujeres *Plazandreak* que se presenta a las elecciones municipales en Donostia desde 1995. En ninguno de los casos se ha conseguido representación política pero sí se ha constatado influencia en la agenda política y mejoras en las estructuras locales para la igualdad. Para más información puede consultarse Martínez Hernández, 1995.

4. La importancia creciente de estos órganos asesores en el contexto español ha quedado demostrada con la asistencia de aproximadamente 1.500 mujeres al IV Consejo Estatal de Consejos de la Mujer celebrado en Madrid en diciembre de 2004.
5. A falta de información sobre este tipo de foros en otros contextos, puede destacarse el *Foro Mujeres y Ciudad* de Donostia, que funciona desde 1997 a partir de un seminario taller impartido por la Fundación María Aurelia Capmany y cofinanciado por la Comisión Europea dentro del IV Programa de Acción Comunitario. Para más información puede consultarse: Martínez Hdez, 2001.
6. Los órganos de participación en relación a las políticas de igualdad y a las áreas de la mujer de las instituciones reciben diversos nombres: Consejo de la Mujer, Consejo de Igualdad, Consejo de las Mujeres. En esta comunicación se ha optado por referirse a estos órganos de manera genérica como Consejos de Igualdad, por tratarse de uno de los conceptos más utilizados en la actualidad en el contexto vasco y que está viniendo a sustituir paulatinamente al de Consejo de la Mujer
7. En este contexto algunas voces han reivindicado un tema altamente polémico para el movimiento de mujeres como la necesidad de reconocer liderazgos (San Jose, 2003) para escapar así de la "tiranía de estructuras" que ya vaticinaba J. Friedman.

Bibliografía

- CONSEJO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: *Mujeres de Madrid*. Boletín n. 12, Diciembre 2002.
- CONSEJO DE LA MUJER DE CANTABRIA: *2º Encuentro de Consejos de la Mujer. Conclusiones*. Santander, Gobierno de Cantabria, 2001.
- FONT, Joan (coord.): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.
- LORENZANA, Concha (ed.): *Tomamos la palabra. Experiencias de Ciudadanía Participativa*. Barcelona, Icaria/ACSUR-Las Segovias. Madrid, Vindicación feminista, 2002.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Eva: "Alternativas a los partidos políticos: El caso de la Plataforma de Mujeres Plazandreek", Comunicación presentada en el V Congreso Español de Sociología. Granada, 1995.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Eva: "Las Mujeres también somos ciudad", MARTXOAREN 8º. *Emakumearen Nazioarteko Eguna-Día Internacional de las Mujeres. Revista Municipal*, n. 4, 2001.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Eva: "Participación Ciudadana y empoderamiento de las Mujeres: Los Consejos de Igualdad en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Comunicación presentada en el VI Congreso de la AECPA de Barcelona*, 2003.
- MURILLO DE LA VEGA, Soledad: *Ciudadanía Activa. Asociacionismo de Mujeres*. Madrid, Comunidad de Madrid, 2003.

- NAVARRO C.J. JUARISTI, Patxi: "Funciones, actividades y facilitación estatal" en MONTERO, J.R; FONT, J.; TORCAL, M. (coord.): *Próxima publicación*, 2005.
- ORTUBAI, Miren: "Práctica Cotidiana de la Organización de las Mujeres: Logros y Retos". *Ponencia presentada en las Jornadas Políticas Locales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Vitoria-Gasteiz, 2002.
- SAN JOSÉ, Begoña: "Presentación del II Encuentro de Asociaciones y Consejos de la Comunidad de Madrid", www.consejomujer.es, 2003.
- SAN JOSÉ, Begoña: "Igualdad, Participación y Derechos" *Resumen de la Ponencia presentada en las Jornadas sobre Participación Social y Construcción de los Derechos Humanos*. Donostia, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2004.
- SANZ; Anabel; MALDONADO, Tere: "Feminismo siglo XXI: notas para un "balance y perspectivas"" en GRAU, Elena; IBARRA, Pedro (coord.): *La Red en la Calle ¿Cambios en la Cultura de Movilización? Anuario de Movimientos Sociales, 2003*. Barcelona, Betiko Fundazioa, Icaria, 2004, p. 108-119.
- SUBIRATS, Joan: "Nuevos Mecanismos participativos y Democracia: Promesas y Amenazas" en FONT, Joan (coord.): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Ariel, 2001, p. 33-42.

**LA PRÀCTICA LOCAL: ORGANITZACIÓ DE LA INTRODUCCIÓ DE
LES POLÍTIQUES DE GÈNERE ALS AJUNTAMENTS DE CATALUNYA**

Mònica Gelambí Torrell

Universitat Rovira i Virgili

Avui en dia es possible afirmar, a nivell europeu, l'existència d'un compromís cap a la introducció de la gestió transversal de gènere en el disseny, implementació i avaluació de les polítiques en àmbit comunitari, nacional, regional i local. Tot i que en aquest últim nivell és on s'observa una major dificultat, que es tradueix en un menor compromís o voluntat política.

Aquesta realitat produeix que sigui molt interessant estudiar de quina manera es percep la idea de "gestió transversal de gènere" en els diferents nivells de govern. Concretament, aquest article es centrarà en l'àmbit local a partir de l'estudi del discurs polític que els ajuntaments catalans han elaborat al voltant del *gender mainstreaming*.

Per poder conèixer el panorama local català s'ha observat, en primer lloc, la posició que els ajuntaments catalans de més de 20.000 habitants (exceptuant el cas de la ciutat de Barcelona) han adoptat davant de la gestió transversal de gènere, en segon lloc, la influència que té la dimensió de la ciutat, la seva ubicació territorial i el partit polític que governa en cada una de les opcions; i, en tercer lloc, les motivacions que al·leguen els diferents consistoris per justificar la seva actitud.

Quadre 1

Distribució dels ajuntaments estudiats en base a la seva postura davant de la introducció transversal del gènere

Posició	Número de municipis
No tenen opinió	13 (28,8%)
Introducció en el discurs	11 (24,4%)
Discurs + acció	21 (46,6%)

Font: elaboració pròpia en base a la informació extreta de les entrevistes realitzades

En l'anàlisi s'ha optat per englobar els consistoris catalans en tres postures clarament diferenciades. El primer grup engloba aquells que manifesten que mai s'ha introduït en la seva agenda institucional la

qüestió de la gestió transversal de gènere, i que, per tant, no en tenen cap opinió política elaborada. El segon bloc reuneix els ajuntaments que afirmen que la idea ha estat introduïda en el discurs polític municipal, tot i que encara no s'han realitzat actuacions per desenvolupar-la a la pràctica. I finalment, el tercer conjunt està format pels òrgans de govern que manifesten estar realitzant una aposta política seriosa a favor d'aquesta gestió transversal de gènere mitjançant la realització d'actuacions i estratègies per assegurar la seva implementació.

Influència del context en la posició dels ajuntaments davant de les polítiques de gènere

Quadre 2

Distribució dels ajuntaments segons a la seva postura davant la gestió transversal de gènere tenint en compte la població dels seus municipis

Posició política	Densitat de la població				Total
	20.000/50.000	50.000/100.000	100.000/200.000	200.000/500.000	
No posició	13 (100%) (50%)	0	0	0	13
Introducció discurs	6 (54,5%) (23,1%)	1 (9,1%) (9,1%)	3 (27,3%) (60%)	1 (9,1%) (33,3%)	11
Actuacions específiques	7 (33,3%) (26,9%)	10 (47,6%) (90,9%)	2 (9,5%) (40%)	2 (9,5%) (66,6%)	21
Total	26	11	5	3	45

Font: elaboració pròpia basada en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades

A partir de les dades que recull el quadre 2 es possible afirmar que la densitat de la població influeix, tot i que no de manera determinant, en la posició que l'ajuntament adopta davant de la gestió transversal de gènere. Ser una ciutat de més de 50.000 habitants proporciona una certa garantia de que, d'alguna manera, s'ha introduït la sensibilitat de gènere en el programa polític municipal. Sent impossible, però, establir una

relació causal entre la dimensió de la ciutat i el grau de compromís amb la gestió transversal de gènere.

És important no perdre de vista els consistoris de poblacions de menys de 50.000 habitants, on la meitat manifesta conèixer i acceptar el discurs de la transversalitat, i l'altra meitat nega que es tracti d'un tema que preocupi o interessi a nivell municipal. En relació, per tant, a les ciutats petites es pot concloure que tot i que només alguns ajuntaments de poblacions de dimensions reduïdes manifesten no estar interessats en l'aposta de gènere, ser una ciutat petita no és equivalent a no tenir una consciència de gènere, entrant a jugar de manera molt més important altres elements com poden ser, la ubicació territorial del municipi o el partit polític que el governa.

Quadre 3

Distribució dels ajuntaments segons la seva posició davant la gestió transversal de gènere tenint en compte el partit a l'alcaldia*

Posició política	Partit alcaldia			Total
	ICV	PSC	CiU	
No posició	0	7 (53,8%) (23,3%)	6 (46,2%) (54,6%)	13
Introducció discurs	0	8 (72,7%) (26,7%)	3 (27,3%) (27,3%)	11
Actuacions específiques	4 (19,1%) (100%)	15 (71,4%) (50%)	2 (9,5%) (18,2%)	21
Total	4	30	11	45

* De tots els partits polítics existents en el ventall electoral municipal català tan sols tres partits polítics ocupen l'alcaldia dels municipis estudiats: el Partit Socialista de Catalunya (PSC), Convergència i Unió (CiU) i Iniciativa per Catalunya-els Verds (IC-V). Per raons merament funcionals, quan es parla de partit a l'alcaldia es farà referència al partit de la persona física que ocupa el càrrec l'alcalde i alcaldessa, per considerar de gran dificultat realitzar l'estudi tenint en compte totes les aliances de govern existents als ajuntaments catalans.

Font: elaboració pròpia basada en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades

Tot i que no és possible afirmar, a partir de les dades que s'exposen en el quadre 3, que el partit polític influeixi al 100% en la posició de l'ajuntament, sí que és possible veure algunes preferències. Mentre quasi el 60% dels ajuntaments governats per CiU afirmen no tenir cap posició davant la gestió transversal de gènere per tractar-se d'un tema aliè als interessos municipals, quasi el 80% dels ajuntaments socialistes i el 100% dels ajuntaments d'IC-V manifesten conèixer aquesta tendència política i haver-la incorporat en el seu programa de govern. Aquestes xifres porten a concloure que des de l'esquerra es mostra una major sensibilitat a les qüestions del gènere, a nivell municipal, que des de posicions més a la dreta.

Quadre 4

Distribució dels ajuntaments segons la seva posició respecte a la gestió transversal de gènere tenint en compte la província a la que pertanyen

Posició política	Localització territorial				Total
	Barcelona	Lleida	Girona	Tarragona	
No posició	5 (38,5%) (15,6%)	0	5 (38,5%) (83,3%)	3 (23%) (50%)	13
Introducció discurs	9 (81,8%) (28,1%)	1 (9,1%) (100%)		1 (9,1%) (16,7%)	11
Actuacions específiques	18 (85,7%) (56,3%)	0	1 (4,7%) (16,6%)	2 (9,5%) (33,3%)	21
Total	32	1	6	6	45

Font: elaboració pròpia basada en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades

Quan s'observen els resultats de creuar la localització territorial amb la posició que els ajuntaments adopten davant de la gestió transversal de gènere (Quadre 4), es pot observar com efectivament es produeix una concentració en les províncies de Girona i de Tarragona dels ajuntaments que no han introduït la qüestió del gènere en la seva agenda municipal, sent com a mínim la meitat dels consistoris de cada una d'aquestes

províncies. En canvi, en la província de Barcelona quasi un 85% dels ajuntaments de més de 20.000 habitants coneixen les polítiques de gènere i les han incorporat en el seu discurs polític. Aquestes dades confirmen com trobar-se a la província de Barcelona pot facilitar que es treballi des d'una perspectiva transversal el tema del gènere, sent menys important que es tracti d'un municipi petit o amb CiU al govern.

Relació entre la idea política sobre la gestió transversal de gènere i la utilització dels tradicionals instruments polítics en l'àmbit de la igualtat d'oportunitats entre sexes

Quadre 5

Distribució dels ajuntaments segons la seva posició respecte a la gestió transversal de gènere tenint en compte si existeix una regidoria responsable de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats i de gènere

Posició política	Creació d'una regidoria			Total
	NO	SI		
		Reg. dona	Reg. PIO	
No posició	13 (100%) (52%)	0	0	13
Introducció discurs	7 (63,7%) (28%)	4 (36,4%) (28,6%)	0	11
Actuacions específiques	5 (23,8%) (20%)	10 (47,6%) (71,4%)	6 (28,6%) (100%)	21
Total	25	14	6	45

Font: elaboració pròpia basada en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades

De les dades recollides en el quadre 5 es pot veure com l'existència d'una regidoria responsable de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats és un clar indicador de que es tracta d'un ajuntament preocupat per les desigualtats de gènere i que ha apostat, encara que sigui tan sols a nivell de discurs, a favor de la gestió transversal de

gènere. Tot i que aquesta primera part del discurs és certa, no va acompanyada de l’afirmació que els consistoris que han optat per no tenir una regidoria responsable siguin aliens a les qüestions de gènere, ja que quasi un 40% dels ajuntaments que han manifestat estar d’acord amb el discurs de la transversalitat de gènere no han creat cap àrea responsable d’aquest àmbit.

Si s’observen només els òrgans de govern que han optat per crear una regidoria és possible diferenciar dos grups, aquells que han optat per denominar-la “regidoria de la dona”, i els que han decidit utilitzar altres nomenclatures: regidoria de polítiques per la igualtat, del Pla per a la igualtat, de la igualtat entre dones i homes, d’equitat. És significatiu que la totalitat de consistoris que han realitzat la segona opció, crear un espai específic i no denominar-lo de la dona, estan realitzant actuacions dirigides a implementar la gestió transversal de gènere. Aquests ajuntaments han manifestat en l’entrevista que la seva opció de crear una regidoria i denominar-la d’una forma alternativa a la més tradicional és un primer pas per demostrat el seu compromís i la seva voluntat d’introduir la gestió transversal de gènere en l’administració municipal.

Quadre 6

Distribució dels ajuntaments segons la seva posició respecte a la gestió transversal de gènere tenint en compte si existeix un Pla per a la Igualtat d’Oportunitats (PIO)

Concepció política	Posició de l’ajuntament davant PIO			Total
	NO tenen PIO	SI tenen PIO	SI PIO (en procés elaboració)	
No posició	12 (92,3%) (57,2%)	0	1 (7,3%) (10%)	13
Introducció en el discurs	5 (45,4%) (23,8%)	3 (27,3%) (21,4%)	3 (27,3%) (30%)	11
Actuacions específiques	4 (19%) (19%)	11 (52,4%) (78,6%)	6 (28,6%) (60%)	21
Total	21 (46,7%)	14 (31,1%)	10 (22,2%)	45

Font: elaboració pròpia basada en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades

L'existència d'un Pla per a la Igualtat d'Oportunitats evidencia que es tracta d'un ajuntament amb sensibilitat respecte a les desigualtats i discriminacions per raó de gènere, i que d'alguna manera ha introduït la gestió transversal de gènere en el discurs polític municipal. No és possible interpretar, però, la seva no existència com l'absència d'un compromís polític en relació a la gestió transversal de gènere. Un 30% dels ajuntaments favorables a la gestió transversal de gènere no han elaborat cap PIO, ni tenen previst fer-ho.

Tots els ajuntaments que manifesten una postura favorable al *gender mainstreaming* estan realitzant polítiques de gènere?

Quadre 7

Distribució dels municipis estudiats a partir de la seva posició davant de la gestió transversal de gènere i a la idea política que es té sobre les polítiques per a la igualtat d'oportunitats i de gènere

Idea política	Posició davant gestió transversal de gènere		
	No opinió	Discurs	Discurs + Actuació
La IO no és un problema polític	10 (90,9%) (76,9%)	1 (9,1%) (9,1%)	–
Pol. Benestar social per les dones	3 (37,5%) (23,1%)	4 (50%) (36,4%)	1 (12,5%) (4,8%)
Pol. de gènere (nou contracte social)	–	6 (23,1%) (54,6%)	20 (76,9%) (95,2%)

Font: elaboració pròpia en base a la informació extreta de les entrevistes realitzades

La resposta a la pregunta que es formula en l'enunciat d'aquest últim apartat: "Tots els ajuntaments que manifesten una postura favorable al *gender mainstreaming* estan realitzant polítiques de gènere?" avui en dia encara és negativa. Haver introduït la gestió transversal de gènere en el discurs polític municipal no vol dir, en la realitat municipal catalana del 2000, estar realitzant polítiques de gènere. Tot i que és possible observar en la informació resumida en el quadre 7 que, en primer lloc, el discurs de

la gestió transversal de gènere està molt estès, i s'està introduint de manera bastant difosa en els programes municipals catalans. Més del 90% dels ajuntaments que consideren que la igualtat d'oportunitats entre homes i dones és una problemàtica amb rellevància política han incorporat, d'alguna manera, aquesta perspectiva en la política municipal. I, en segon lloc, que el 75% d'aquests ajuntaments sensibles a la transversalitat de gènere consideren que l'objectiu que persegueixen les polítiques per a la igualtat d'oportunitats és l'elaboració d'instruments per facilitar un nou contracte social entre ambdós sexes, necessari perquè el rol públic i privat dels homes i de les dones ha canviat.

Si s'observa amb detall el quadre 7 es pot comprovar com la majoria dels ajuntaments que busquen amb aquestes polítiques evitar que les dones es trobin en una situació de desavantatge han introduït en el seu discurs polític la gestió transversal, però encara no l'han desenvolupada a nivell pràctic. Les persones entrevistades asseguren que aconseguir la introducció transversal de la mirada de gènere en l'administració local no és una tasca senzilla i, sobretot, no es tracta d'un procés que es realitzi de forma natural, ja que requereix el convenciment, a priori, de polítics i tècnics sobre la seva necessitat i efectivitat. Aquesta dificultat provoca que sigui necessària una fase intermitja en la que es vagi convencent als diferents actors polítics de la viabilitat de la visió transversal de gènere, fet que produeix que la mera introducció en el discurs sigui considerada com un gran èxit per part dels responsables entrevistats.

Els regidors i les regidores manifesten que es possible percebre canvis en la política municipal en el moment que tècnics i polítics comencen a creure en la gestió transversal de gènere. Els primers resultats palpables d'aquesta transformació és la realització de programes interdepartamentals per assegurar la igualtat d'oportunitats entre ambdós sexes. Conseqüentment, és possible afirmar que quan un ajuntament declara que, d'alguna manera, s'està implementant la perspectiva de gènere en el consistori, per un elevat percentatge això equival a una voluntat política i a una constància per part del regidor o regidora responsable i a la realització de polítiques conjuntes amb altres

departaments, normalment gestionats per un polític/a o un tècnic/a sensibilitzat. L'avenç és haver aconseguit dissenyar i implementar polítiques que requereixen la implicació de varies àrees i que tenen en compte, en les diferents fases del seu procés d'elaboració, la realitat dels homes i de les dones. En la majoria dels casos estudiats, per tant, quan es diu que s'ha introduït la gestió transversal de gènere en el discurs no s'està reconeixent l'ús d'un filtre de gènere per definir els problemes polítics, dissenyar les solucions i implementar les propostes finals, com és possible comprovar en el principal exemple de transversalitat donat per aquests ajuntaments: l'elaboració d'un "Circuit" o "Protocol" contra la violència de gènere.

Aquests mateixos consistoris manifesten la necessitat de desenvolupar aquesta idea de gestió transversal de gènere i exposen que per fer-ho és convenient la creació d'un òrgan o instrument que es responsabilitzi d'aquesta tasca i que actuï com "activador" de la consciència de gènere en totes les àrees de govern. Alguns consideren que aquesta tasca l'ha d'assumir una regidoria específica creada amb aquest objectiu, altres que s'han de realitzar a partir d'un Pla o Programa estratègic.

És interessant ressaltar la posició expressada per dos responsables, que després d'afirmar haver introduït la gestió de gènere com objectiu polític municipal, manifesten de forma clara i oberta, que estan totalment convençuts de que es tracta d'una tasca impossible i que mai s'aconseguirà. Consideren que l'organització administrativa existent impossibilita que es treballi transversalment, ja que ningú dins de l'administració vol perdre poder i això provoca que ni ells, ni cap altre ajuntament ho pugui aconseguir i que el màxim a que es pot aspirar és a realitzar projectes conjunts entre diferents àrees, però sense pretendre que s'introdueixi la visió de gènere de forma transversal en tots els departaments de l'ajuntament.

Quan l'estudi s'ha centrat en els ajuntaments que estan intentant, mitjançant diferents estratègies, implementar la gestió transversal de gènere s'ha descobert un altre escenari operatiu. El primer a ressaltar és l'existència d'un ampli compromís polític per part dels equips de govern

i la recerca d'estratègies específiques per poder, d'alguna manera, implementar aquesta gestió transversal de gènere. Però quan s'entra amb una mica més de profunditat en aquesta aposta s'observa la presència de grans diferències perquè no tots els consistoris comparteixen la mateixa idea sobre el procés per a la implementació de la gestió transversal de gènere. En alguns casos s'exposa que encara que és veritat que existeix el compromís polític de l'ajuntament al respecte, a la pràctica es tracta de l'aposta política individual de la regidoria que assumeix la responsabilitat que s'actui en aquesta línia, en aquests casos treballar transversalment vol dir aconseguir que altres àrees assumeixin també aquest compromís. En altres s'ha buscat la complicitat de tot el consistori mitjançant l'aprovació en el ple d'un compromís municipal amb la gestió transversal de gènere.

La majoria d'aquests consistoris, conscients de les dificultats que existeixen en la introducció transversal de gènere i per evitar que acabi sent una mera col·laboració entre diferents departaments, han apostat per la creació de mecanismes que obliguin a introduir en les diferents àrees i serveis aquesta visió en la seva manera de treballar. Quasi tots els ajuntaments que s'han inclòs en aquest grup (excepte un) expressen clarament la necessitat que existeixi un òrgan o un instrument polític que assumeixi la responsabilitat d'aquesta empresa. Disset ajuntaments es posicionen a favor de que sigui una persona la responsable política del projecte i tres perquè es faci mitjançant un Programa per a la Igualtat d'Oportunitats. En el moment de decidir quina persona ha d'assumir la responsabilitat existeixen diferents postures. Alguns consideren que la millor alternativa és crear una regidoria específica pel tema, mentre que altres opten per no crear cap àrea nova i atribuir el projecte a algun departament dels ja existents. Dins dels ajuntaments que consideren que s'ha de crear una regidoria hi ha, per una part, aquells que creuen que ha de ser una regidoria que segueixi els paràmetres tradicionals, és a dir, amb el seu propi àmbit d'actuació i pressupost. I per una altra part aquells que aposten per una regidoria transversal que es caracteritzarà per no tenir capacitat de gestió directa, el que implica que la seva tasca es centri en la presa de decisions i el disseny de projectes, sent els altres departaments els responsables de convertir els projectes dissenyats en realitat.

Amb independència de quina posició s'ha pres en relació a la responsabilitat, 10 dels 21 ajuntaments d'aquest tercer grup han elaborat un Pla per a la Igualtat d'Oportunitats com instrument per implementar aquesta gestió transversal. D'aquests 10, la meitat expressen que ha estat gràcies a la implementació del programa ADAGIO, de la Diputació de Barcelona, que han elaborat o estan elaborant el Pla a través del qual volen introduir la gestió transversal de gènere en el seu ajuntament (ajuda que pot servir per entendre per què els ajuntaments de ciutats petites de la província de Barcelona manifesten una major predisposició a realitzar polítiques per a la igualtat d'oportunitats entre sexes).

En el moment de valorar els elements que influeixen en l'èxit o fracàs de la introducció transversal de la gestió de gènere, la majoria dels responsables manifesten que la sensibilitat de les persones implicades serà clau en el procés; la seva major o menor predisposició a introduir canvis en la gestió facilitarà o dificultarà l'existència dels mateixos. Per aquest motiu alguns dels ajuntaments que estan implementant la gestió transversal de gènere han centrat tots els seus esforços en l'àmbit intern de l'administració, considerant que la formació del seu personal, tan polític com tècnic, és essencial per poder realitzar projectes més ambiciosos. A més, afirmen que l'ajuntament només podrà exigir canvis a la ciutadania quan el consistori es converteix en un exemple.

Bones pràctiques

Després d'haver comprovat que una de les majors dificultats dels ajuntaments per realitzar polítiques de gènere es troba en la transformació del discurs polític en realitat pràctica, s'ha considerat molt interessant acabar aquest article amb la presentació, de forma esquemàtica, de diferents estratègies municipals que els ajuntaments catalans han dissenyat per poder implementar la gestió transversal de gènere en la seva organització i política municipal.

Considerant que la pròpia presentació dels casos aporta una gran quantitat d'informació, no es realitzarà en aquest article una anàlisi detallada de cada una de les propostes. Totes elles són exemples de

bona voluntat política per poder introduir en la política municipal la mirada de gènere.

Cas 1: ajuntament de Zirna¹

Cas 2: ajuntament de Sofroina

Cas 3: ajuntament de Moriana

Cas 4: ajuntament de Fillide

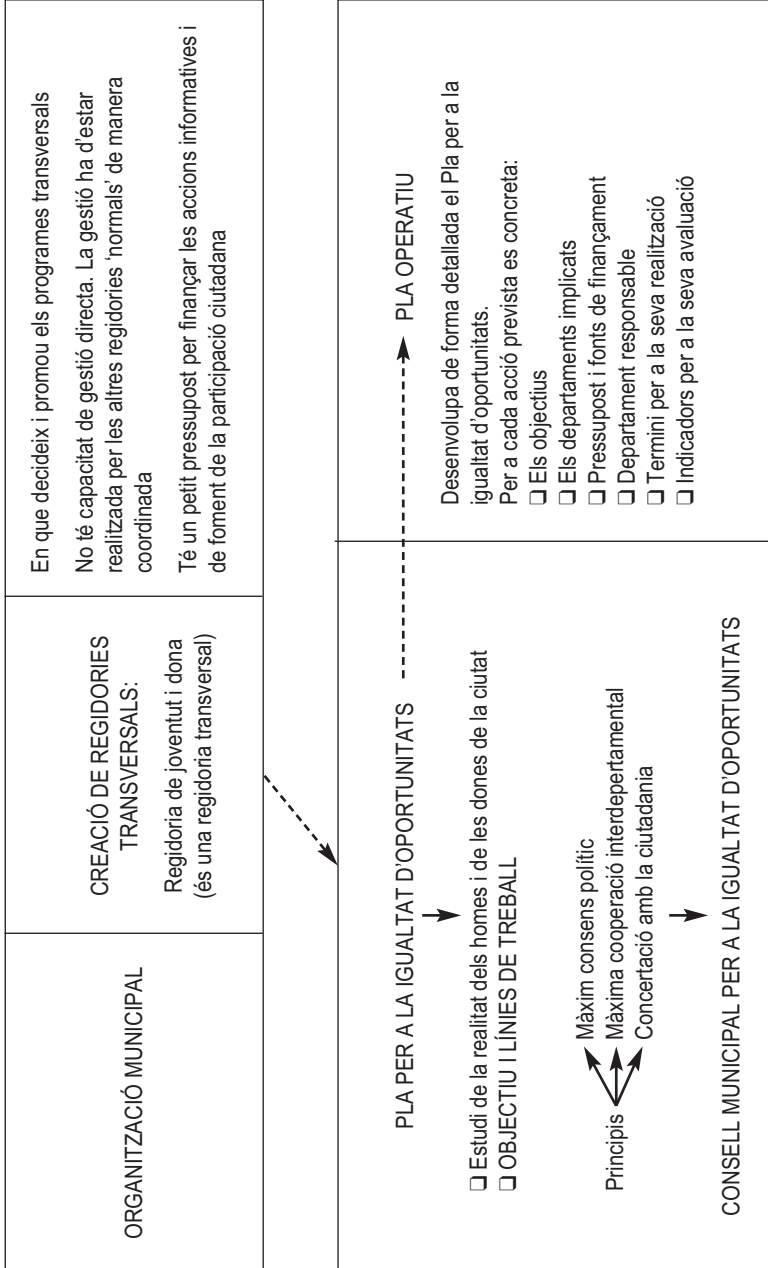
Cas 5: ajuntament d'Ersilia

Cas 6: ajuntament d'Aglaura

Cas 7: ajuntament de Valdrada

Cas 8: ajuntament d'Ipazia

1. AJUNTAMENT DE ZIRMA



2. AJUNTAMENT DE SOFRONIA

Evolució històrica de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats entre dones i homes:

<p>1. DEPARTAMENT DE SERVEIS SOCIALS: realitza polítiques per les dones (són polítiques de protecció social)</p>	<p>2. PLA INTERDEPERTAMENTAL Objectiu: incrementar la participació social i política de les dones</p>	<p>3. REGIDORIA PER A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS Objectiu: consolidar les polítiques per a la igualtat d'oportunitats com polítiques autònomes i diferenciar-les de les polítiques que es realitzen des dels serveis socials</p>
--	---	--

COMPROMÍS POLÍTIC FAVORABLE A LA GESTIÓ TRANSVERSAL DE GÈNERE

REGIDORIA PER A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS

responsable de fomentar la implementació de la gestió transversal

instrument: PLA TRANSVERSAL DE PARITAT DE GÈNERE

5 línies de treball:

- Participació
- Formació
- Accions dirigides a fer desaparèixer totes les formes de discriminació, desigualtat i violència contra les persones
- Informació i sensibilització
- Àmbit sociocultural

Perquè no és un procés que es realitzi de forma natural
 És molt important crear lligams amb les altres àrees
 La clau és convèncer a totes les persones que treballen a l'ajuntament, sigui a nivell polític com tècnic

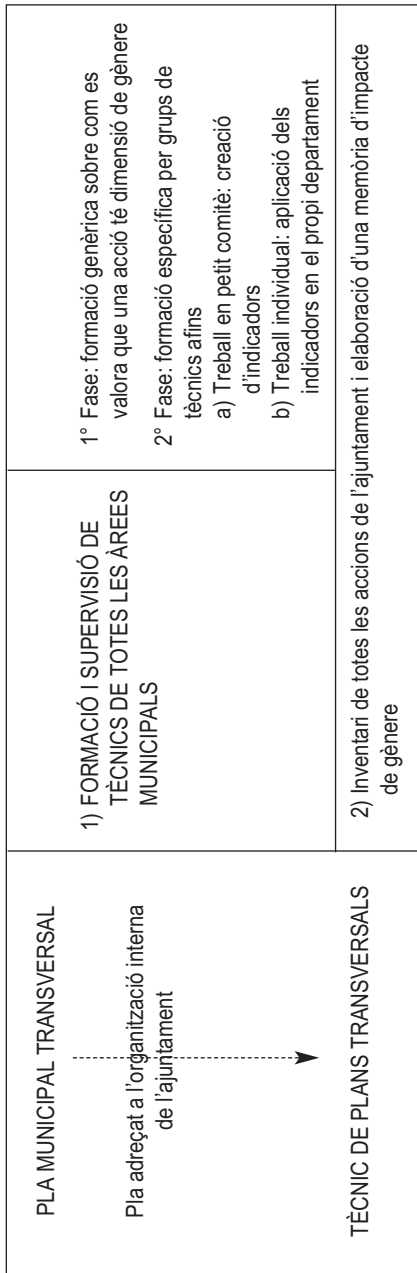
3. AJUNTAMENT DE MORIANA

<p>INTRODUCCIÓ DE LA GESTIÓ TRANSVERSAL DE GÈNERE</p> <ul style="list-style-type: none"> - No s'ha creat cap regidoria responsable de les polítiques de gènere. Es creu que la seva existència pot anar contra la gestió transversal - Clau: aconseguir el canvi dels rols tradicionals d'homes i dones - Important: els homes han de participar en el procés de canvi 	<p>Elaboració d'un PLA PER A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS</p> <p>Objectiu: sensibilitzar a polítics i tècnics</p>	<p>DOCUMENT DE TREBALL</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Desenvolupa el pla. S'ha debatut en el ple municipal, a on s'ha aprovat. Es tracta d'un compromís polític vinculant <input type="checkbox"/> Concreta les accions que cada departament ha de realitzar 	<p>Dues línies estratègiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Revisió de totes les grans polítiques de ciutat. A través del pla es valorarà si s'ha introduït o no la visió de gènere en la política <input type="checkbox"/> Supervisió més general de les altres accions polítiques de l'ajuntament. Motiu: materialment és impossible revisar totes les polítiques municipals
--	--	--	--

<p>CASAL DE LA DONA: RECURS DEL PLA PER A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS</p> <p>A on es realitzen i qui organitza totes les actuacions i serveis adreçats directament a les dones (serveis exclusius per les dones) i sobre aquelles problemàtiques que afecten a les dones de forma més important</p> <p>Objectiu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Facilitar recursos que puguin facilitar el camí cap a la igualtat d'oportunitats <input type="checkbox"/> Potenciar la participació de les dones en la vida social, política

4. AJUNTAMENT DE FILLIDE

S'obren alternativament dues línies de treball a l'ajuntament. L'aposta inicial es centra principalment en el primer àmbit, que es considera essencial per, en un segon moment, poder actuar amb èxit en el segon àmbit



5. AJUNTAMENT D'ERSILIA

Trajectòria històrica de les polítiques municipals per a la igualtat d'oportunitats entre dones i homes:

<p>1995</p> <p>Creació REGIDORIA DE LA DONA: es realitzen polítiques de protecció social dirigides a les dones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Punt d'informació i assessorament a les dones de la ciutat <input type="checkbox"/> Consell Municipal de dones (òrgan participatiu creat per voluntat municipal, a la ciutat tan sols hi ha tres associacions de dones) 	<p>1999</p> <p>Objectiu de la nova legislatura: canviar la imatge social de la dona</p> <p>NO ÉS UNA VÍCTIMA DE LA SOCIETAT I LA USUÀRIA DELS SERVEIS SOCIALS</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Accions per incrementar la participació femenina: donar més força al Consell Municipal, que ja no està format tant sols d'associacions de dones. També hi poden participar els homes de la ciutat 	<p>2003</p> <p>aposta a favor de la</p> <p>GESTIÓ TRANSVERSAL DE GÈNERE</p> <p>Òrgan responsable Regidoria de la dona</p> <p>Objectiu: fomentar el contacte i afavorir el treball conjunt amb els altres departaments. Gràcies als primers treballs realitzats de forma conjunta, algunes àrees han desenvolupat una certa sensibilitat de gènere</p> <p>Resultats: <input type="checkbox"/> Protocol contra la violència <input type="checkbox"/> Elaborant: PLA PER A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS (amb ajuda de la Diputació de Barcelona)</p>
---	---	--

6. AJUNTAMENT D'AGLAURA

Polítiques per a la igualtat d'oportunitats: 2 àmbits i de gènere

Polítiques per incentivar el paper i la participació de les dones (que no formen part del col·lectiu amb risc d'exclusió social)

La correcció de les desigualtats (mesures adreçades a dones amb risc d'exclusió social)

Responsable:

REGIDORIA DE LA DONA

Per evitar que els altres departaments no treballin per a la transversalitat. La regidoria no realitzarà cap acció que pugui ser efectuada per les altres regidories municipals

Realitza ACCIONS DIRECTES PER LES DONES:

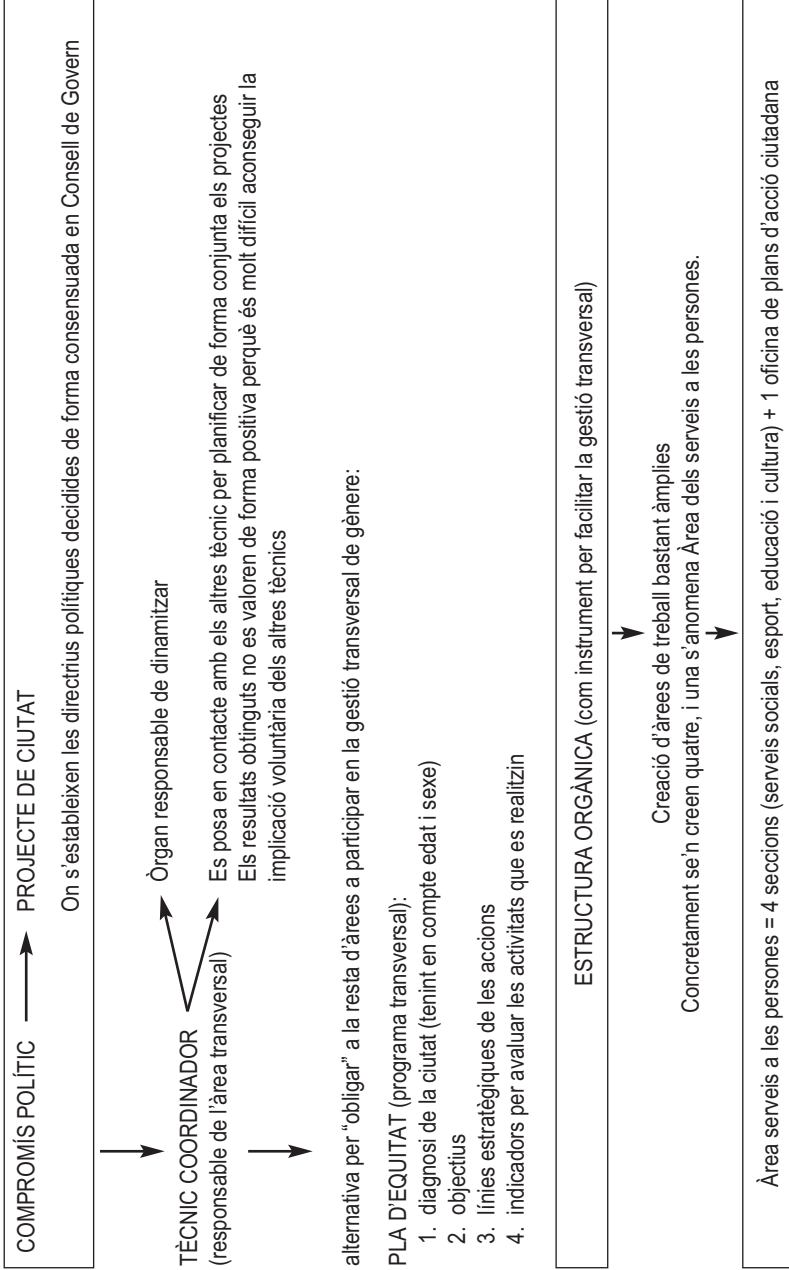
- Punt d'informació i d'assessorament per les dones (amb professionals especialitzades)
- Xarxa d'atenció a les dones víctimes de violència

RESPONSABLE DE LA GESTIÓ TRANSVERSAL DE GÈNERE:

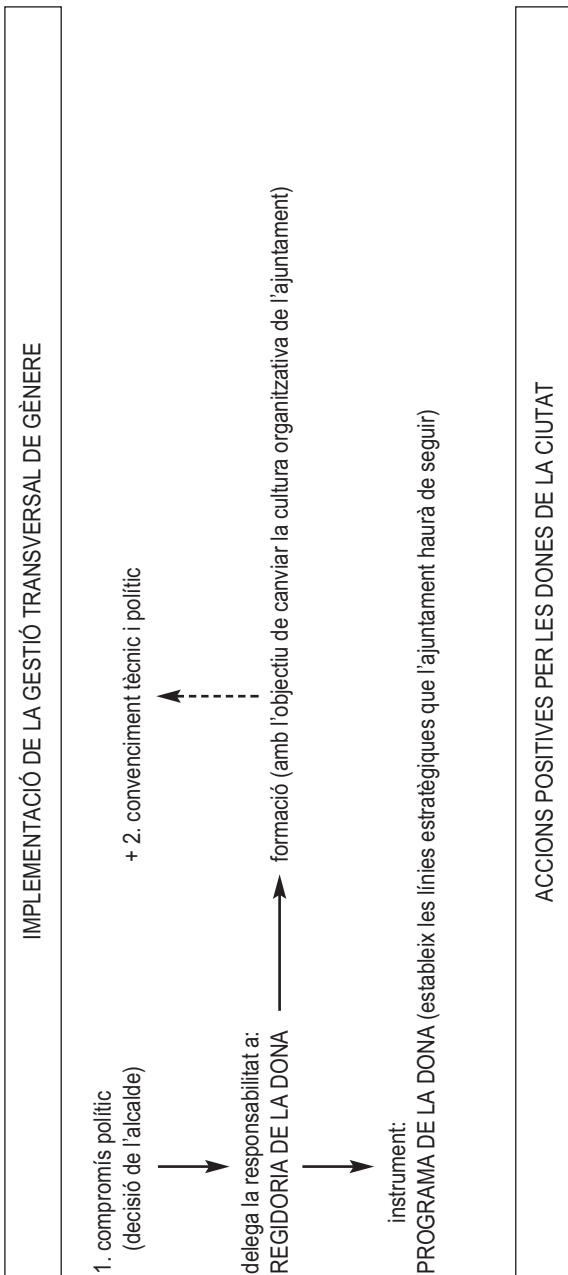
- Treballa per augmentar la sensibilitat dels altres responsables polítics
- Divulga la recerca (convocatòria de beques i edició de llibres)
- Creació del Consell Municipal de la Dona (amb participació d'associacions de dones i associacions mixtes)
- Participació en projectes no municipals (observatori dels mitjans de comunicació i en projectes europeus)
- Elaboració d'UN PLA INTEGRAL PER LES DONES DE LA CIUTAT:
 - Amb objectius generals per a totes les polítiques
 - Amb objectius específics per a cada departament

Essencial: que tots els departaments siguin sensibles al tema i que tots els tècnics creguin en el projecte
 Inconvenient: els departaments creuen que treballar de forma transversal és una càrrega per a ells (econòmica i de feina)

7. AJUNTAMENT DE VALDRADA



8. AJUNTAMENT D'IPAZIA



- Realització de programes específics i participació en programes europeus
- Prestació de serveis (en aquells àmbits a on les dones tenen més problemes)
 - Circuit local d'atenció a les dones víctimes de violència domèstica
 - Assessoria jurídica. Servei obert a tota la ciutadania, però utilitzat principalment per dones

Notes

La ponència utilitza la informació obtinguda en la recerca realitzada per elaborar la tesi doctoral, que estudiava les polítiques per a la igualtat d'oportunitats i de gènere dels municipals catalans de més de 20.000 habitants, exceptuant el cas de Barcelona. La mostra estudiada va ser de 45 ciutats (90% dels municipis catalans d'aquestes característiques). La principal font d'informació van ser les entrevistes semi-estructurades en profunditat que es van realitzar als responsables polítics municipals de l'àrea de la dona, de les polítiques per a la igualtat d'oportunitats, de serveis a les persones o de benestar social. Entrevistes que van ser realitzades en el període comprès entre el mes de novembre 2002 i el mes de febrer de 2003.

1. L'interès de l'article recau en conèixer l'estratègia política que cada ajuntament ha adoptat, sense que sigui rellevant, a aquests efectes conèixer de quina ciutat s'està parlant, per aquest motiu es presentaran les vuit experiències estudiades amb noms ficticis extrets de l'obra *Le cità invisibili* d'Italo Calvino, on l'autor bateja cada una de les ciutats imaginàries que descriu en el seu llibre amb un nom diferent de dona.

Bibliografia

- ARRANZ, F. (ed.): *Las políticas públicas a favor de las mujeres*. Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas UCM, 2000.
- BACCHI, C.L.: *Women, Policy and Politics. The construction of Policy Problems*. London, Sage Publications, 1999.
- BEVERIDGE, F.; NOTT, S.; STEPHEN, K.: "Mainstreaming and the engendering of policy-making a men to an end?", *Journal of European Public Policy* 7:3, Routledge, 2000, p. 385-405.
- BLAKEMORE, K. DRAKE, R.: *Understanding equal Opportunity policies*. London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- BOOTH, C.; BENNETT, C.: "Gender mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?", *European Journal of Women's Studies*, vol. 9, n. 4, 2002, p. 430-446.
- BUSTELO, M.: "Políticas públicas de igualdad de género en España: evolución y evaluación" a ORTEGA, M.; SÁNCHEZ, C.; VALIENTE, C. (eds.): *Género y Ciudadanía. Revisión desde el ámbito privado*. Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, UAM, 1999a.
- BUSTELO, M.: "El reto de la evaluación de las políticas de igualdad: hacia una evaluación de la perspectiva de género". Madrid, presentado en el Congreso AECPA, Salamanca, 1999b.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005). COM (2000) 335 final. Bruselas 7/6/2000.
- COUSINS, C.: "Women and social policy in Spain: the development of a gendered welfare regime", *Journal of European Social Policy*, 5(3), 1995, p. 175-197.
- DOMÍNGUEZ ALCÓN, C.: *Construyendo el equilibrio. Mujeres, trabajo y calidad de vida*. Madrid, Instituto de la Mujer, 2001.
- FRASER, N.: "Gender Equity and the Welfare State: A Postindustrial Thought Experiment" a BENHABIB, S. (ed.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, Princeton University Press, 1996.
- GIL RUIZ, J.M.: *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*. Granada, Universidad de Granada, 1996.
- GISPERT, C.: "Políticas públicas a favor de las mujeres" a ASTELARRA, J. (ed.): *Participación Política de las mujeres*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (vol. 109), 1990.
- GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MAINSTREAMING (EG-S-MS): *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas practicas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1999.
- HAFNER-BURTON, E.; POLLACK, M.A.: "Mainstreaming Gender in Global Governance", *EUI Working Papers*. Florencia, Robert Schuman Centre for advanced studies, n. 2001/46, 2001.
- HOSKYNYS, C.: "Cuatro Programas de Acción sobre igualdad de oportunidades" a ROSSILLI, M. (coord.): *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid, Narcea, 2001.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *Evaluación de las políticas de igualdad*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 1999.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Hacerla realidad en los ámbitos privado, laboral y público*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 2001.
- JAHAN, R.: *The elusive agenda: mainstreaming women in development*. London, Atlantic Highlands.
- KOSKYNYS, C.: *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London, Verso, 1996.
- LEFEVRE, M.C.: "La integración de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las políticas y en las actividades de la Comunidad: un reto para la evaluación. Un ejemplo: los Fondos Estructurales" a INSTITUTO DE LA MUJER: *Evaluación de las políticas de igualdad*. Madrid, Instituto de la Mujer, 1999.
- LEÓN, M.: "Derechos sociales y divisiones de género", *Leviatán*, n. 72, II Etapa. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1988, p. 65-81.

- LEÓN, M.: "Equívocos de la solidaridad. Prácticas familiaristas en la construcción de la política social española", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, n. 31, enero-abril 2002, p. 137-164.
- LEWIS, J.: "Gender and Welfare States", Discussion Paper. *Welfare, Work and Family: Southern Europe in Comparative Perspective*. Robert Schuman Centre for advanced Studies. EUI. Florence, 7-8 June, 2002.
- LOVENDUSKI, J.: "Políticas de género: igualdad de oportunidades y violencia contra las mujeres" a URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (coord.): *Mujeres en política*. Barcelona, Ariel, 1997.
- MARTÍNEZ, E.: "Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-1997)" a URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (coord.): *Mujeres en política*. Barcelona, Ariel, 1997.
- MAZEY, S.: "Introduction: Integrating gender-intellectual and 'real world' mainstreaming", *Journal of European Public Policy* 7: 3, Routledge, 2000, p. 333-345.
- NUSSBAUM, M.: "Las mujeres y la igualdad", *Leviatán* n. 82, 2000, p. 89
- O'CONNOR, J.: "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes", *Current Sociology*, 44/2, 1996, p. 1.
- ORLOFF, A.S.: "Gender and the Welfare State", *Juan March Institute, Working paper* 1996/79, 1996.
- ORLOFF, A.S.: "Gender Equality, Women's Employment: Cross-National Patterns of Policy and Politics", Discussion Paper. *Welfare, Work and Family: Southern Europe in Comparative Perspective*. Robert Schuman Centre for advanced Studies. EUI. Florence. 7-8 June 2002.
- ORTEGA, M.; SÁNCHEZ, C.; VALIENTE, C.: *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*, Madrid, Instituto Universitario de estudios de la Mujer. IM, 1999.
- PÉREZ CANTÓ, P. (ed.): *También somos ciudadanas*. Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2001.
- POLLACK, M.A.; HAFNER-BURTON, E.: "Mainstreaming Gender in the European Union", *Harvard Jean Monnet Working Paper Series 2/00*, Cambridge, 2000.
- PUYOL GONZÁLEZ, A.: "Los límites de la igualdad de oportunidades", *Leviatán*, n. 80, 2000, p. 63-99.
- REES, T.: *Mainstreaming Equality in the European Union*. London, Routledge, 1998.
- ROSSILLI, M. (coord.): *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid, Narcea, 2001.
- RUTHERFORD, S.: "Equal Opportunities policies-making a difference", *Women in Management Review*, vol.14, n. 6, 1999, p. 212-219.
- SAINSBURY, D. (ed.): *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

- SARACENO, C.: "Paradoxes and Biases in the Policy View of the Gendered Use of Time: The Italian Case", Discussion Paper. *Welfare, Work and Family: Southern Europe in Comparative Perspective*. Robert Schuman Centre for advanced Studies. EUI. Florence. 7-8 June 2002.
- SENSAT, N.; VARELLA, R.: "Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos" a GOMÀ, R.; SUBIRATS, S. (coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel, 1998.
- SIAROFF, A.: "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology" a SAINSBURY, D. (ed.): *Gendering Welfare States*. London, Sage Publications, 1994.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, MAP, 1989.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, C.: "Políticas de igualdad para las mujeres en la España democrática: la regulación del acoso sexual en el trabajo" a AA.VV.: *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid, Fundación Argentaria, 1996.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, C.: *Políticas públicas de género en perspectiva comparada*. Madrid, Ediciones de la UAM, 1996.
- VARELLA MARTÍ, R.: "Las políticas de igualdad" a ADELANTADO, J. (coord.): *Cambios en el estado del bienestar*. Barcelona, Icaria, 2000.
- VARELLA MARTÍ, R.: "Las políticas de igualdad en el ámbito del trabajo: una propuesta de construcción teórica desde el género" a RADL PHILIPP, R. (ed.): *Cuestiones Actuales de Sociología del género*. Madrid, CIS, Universidad Santiago de Compostela, 2001.
- VILANOVA, M. (comp.): *Pensar las diferencias*. Barcelona, UB, ICD, 1994.
- WALBY, S. (ed.): *New Agendas for Women*. London, Macmillan Press, 1999.

Propostes metodològiques i innovació democràtica

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Margarita León Borja

University of Kent

Introducción

A pesar de contar con una historia relativamente reciente, las políticas de igualdad o políticas de género, han recorrido un largo trayecto hasta llegar al grado de definición y análisis que existe hoy. La necesidad de medir el impacto que las políticas públicas tienen sobre mujeres y hombres, es resultado directo de la adopción de la transversalidad como herramienta principal en las políticas de igualdad de oportunidades. Con el fin de entender los aspectos relevantes en la evaluación del impacto de género de las políticas públicas, realizaré un breve repaso a las distintas generaciones de políticas de igualdad hasta la adopción de la transversalidad. Al ser la Comunidad Europea el ámbito de más directa referencia para la aplicación de los planes de igualdad, tanto en el ámbito estatal como en el local en los países miembros, el presente análisis se centra en los cambios producidos en la política comunitaria y su aplicación en los distintos niveles territoriales. A continuación, el artículo analiza los principales criterios para la evaluación del impacto de género de las políticas. La normativa –comunitaria, estatal y autonómica– sobre permisos parentales sirve de ejemplo para la práctica de la evaluación del impacto de género. Como reflexión final, la sección última relaciona el mecanismo de la transversalidad y la evaluación del impacto de género como herramienta de gestión con las políticas locales.

Del principio de no-discriminación a la transversalidad

El Artículo 119 del Tratado de Roma, firmado en 1957, reconocía por vez primera el derecho a igual salario en trabajos de igual valor. A partir de aquí, la legislación comunitaria ha ido avanzando para incluir otros temas, más allá de la discriminación salarial, que inciden en pautas de discriminación entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo como, por ejemplo, acceso a la seguridad social, cargas por cuidado de dependientes, oportunidades de formación, etc. Las primeras directivas comunitarias articularon estos principios de no discriminación en el mercado de trabajo¹. No fue, sin embargo, hasta la década de los noventa, cuando las políticas de género avanzaron hacia la articulación

del principio de igualdad de oportunidades, tratando de incidir, por tanto, en el origen de la desigualdad más que en el resultado de prácticas discriminatorias. Así, las directivas de 1992 sobre protección de las mujeres trabajadoras embarazadas y la de 1996 sobre permisos parentales, suponen un cambio de dirección en cuanto que tratan de identificar las causas del trato desigual de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, como son las relacionadas con la maternidad y el cuidado de niños y personas dependientes.

No obstante, la capacidad de asegurar la igualdad de trato para mujeres y varones a través de la legislación es ciertamente limitada cuando se trata de identificar pautas de desigualdad de género en el mercado de trabajo. Como argumenta Rees (1998), la perspectiva de igualdad de trato es necesaria pero no suficiente para resolver el problema de la desigualdad de género. Por este motivo, la acción positiva (reconocida explícitamente en el apartado 4 del Artículo 119 del Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997) se introdujo precisamente para superar la distancia existente entre la igualdad formal reconocida por la ley e igualdad real, o igualdad en los resultados. Los Programas de Acción de la Comisión Europea han puesto en marcha este mecanismo en distintos ámbitos. Ejemplos de acción positiva en el marco comunitario (llevados a cabo sobre todo en la década de los ochenta) han sido los programas de formación para mujeres, incentivos para las mujeres desempleadas para la creación de su propia empresa (LEI: *Local Employment Initiatives for Women*) o la creación en 1990 del programa NOW (*New Opportunities for Women*) diseñado para asistir la integración de las mujeres en el mercado de trabajo.

La práctica de la acción positiva, sin embargo, sigue mostrándose insuficiente en la medida que queda restringida a determinados campos, fundamentalmente en las políticas sociales y de empleo, pero no se aplica a otras áreas como política económica o exterior donde las prácticas son, si bien de una manera menos explícita, discriminatorias en función del género.

Como complemento a las medidas de acción positiva, y motivado por la entrada de los países nórdicos en la EU en 1995 –en particular Suecia

con un compromiso histórico hacia la igualdad de género (Liebert 2002)—, y amparado por la plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial de las mujeres celebrada en Pekín en 1995, la Comisión adoptó en 1996 la transversalidad (*gender mainstreamin*) como la tercera generación de herramientas para la igualdad de género. La transversalidad implica adoptar una perspectiva de género en cualquier intervención de política pública o legislación, a todos los niveles del proceso (desde la planificación hasta la evaluación) y en los ámbitos político, económico y social. El fin último de la transversalidad es la igualdad de género.

El fomento y apoyo a la transversalidad está estrechamente ligado al impulso dado desde la Comisión Europea a los “instrumentos blandos” (*soft law*) para la implementación de las políticas. En materia de política social y de empleo, por ejemplo, esto significa darle un mayor peso al diálogo social y a la negociación colectiva en la introducción de cambios en la legislación o en las regulaciones laborales, lo que se ha dado en llamar el “Método de Coordinación Abierta” (*Open Method of Coordination*).

Estos mecanismos “blandos” se introducen como complemento al marco legal en el que se mueven las políticas. Es decir, las provisiones del tratado, regulaciones y directivas comunitarias, que, junto con las resoluciones del Tribunal de Justicia Europeo, determinan una serie de garantías para la aplicación de los principios legales de la igualdad y no discriminación. El Tribunal de Justicia Europeo ya ha jugado una función pionera en la aplicación del principio de igualdad en la legislación comunitaria y más recientemente, ha combinado el principio de igualdad de trato y acción positiva para tener en consideración el conjunto del marco socio económico en el que las desigualdades tienen lugar (Shaw, 2002: 223).

Comparado con estrategias anteriores, la transversalidad tiene una serie de ventajas fundamentales. En primer lugar, supera la igualdad formal al incidir en la igualdad substantiva. En segundo lugar, se aplica a todos los dominios de las políticas públicas y no únicamente a aquellas relacionadas con la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Es decir, no se limita a “políticas de y para mujeres” ya que pretende incluir

una dimensión de género en todas las políticas públicas pertinentes. En tercer lugar, es una medida que pretende anticipar las causas de la discriminación desde los estadios iniciales de planificación y discusión hasta la puesta en práctica y evaluación de las mismas. No se limita así a un análisis de las consecuencias de la discriminación una vez que las políticas están en funcionamiento.

La transversalidad está siendo aplicada a muchos ámbitos de la política comunitaria hasta ahora invisibles a la dimensión de género. En materia de política educativa, científica, medio ambiental y exterior (cooperación y desarrollo) se han elaborado informes con análisis de dimensión de género.

Sin embargo, el problema principal de la transversalidad es que depende en gran medida de que exista un compromiso político claro de adherirse a este principio, y esto es algo que con frecuencia no existe entre los actores sociales y políticos implicados. Tal y como señalan Pollack y Burton (2000), siguiendo un estudio anterior de Lewis y Ostner (1995), la transversalidad debe de pasar por tres “ojos de aguja” institucionales. En primer lugar, las direcciones generales de la Comisión Europea que tienen poca o nula experiencia en políticas de género. En segundo lugar, el nivel intergubernamental del Consejo; y en tercer lugar, el nivel de los Estados miembros donde las provisiones de la UE se operacionalizan a través de lógicas institucionales varias y órdenes sociales y políticos distintos. Este triple nivel de dificultad institucional demuestra que la puesta en marcha de la transversalidad es compleja. Muestra también que además de un compromiso institucional por la transversalidad de género debe de existir al mismo tiempo un contexto político y organizativo favorable (incluyendo nuevas herramientas, recursos e infraestructura operativa) que acompañe a las iniciativas por la transversalidad. Sin la existencia de este compromiso por la igualdad, la transversalidad puede quedar reducida a un trámite burocrático consistente en la elaboración de un informe que no es ni vinculante, ni de obligado cumplimiento.

La evaluación del impacto en función del género

El instrumento más directo al servicio de la transversalidad es la evaluación del impacto de género (*gender impact assessment*). Este instrumento de diagnóstico fue aplicado por primera vez en el ámbito de las políticas para la cooperación y desarrollo internacionales. Las agencias encargadas y con experiencia en el terreno comenzaron a principios de los años noventa a defender la necesidad de trascender la estrategia de Mujer en el Desarrollo (MED) que operó sobre todo durante los años setenta y ochenta y diseñar una herramienta de análisis que fuera capaz de medir el impacto de género. La idea de partida era que las evaluaciones deben de calibrar en qué medida se ha tenido en cuenta durante las etapas de formulación y ejecución de los proyectos, la naturaleza de la dinámica familiar entre hombres y mujeres en diferentes grupos socioeconómicos, étnicos, religiosos y de edad. La experiencia en la aplicación de políticas al desarrollo dirigidas a mujeres les hizo ver la necesidad de una perspectiva más amplia que incluyera a los dos géneros ya que una intervención unilateral causa, en ocasiones, desequilibrios en el desarrollo. Estudios del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) revelaron por ejemplo que los servicios de control de la natalidad orientados exclusivamente a las mujeres tenían escasas capacidades de éxito al no involucrar a los hombres en el programa, cuya colaboración, no obstante, es imprescindible para la correcta aplicación de cualquier programa de planificación familiar. De forma similar, la evaluación de estas políticas dirigidas a las mujeres revelaban que no era posible facilitar únicamente a las mujeres el acceso a recursos (como tierras de regadío, o agua para cultivo) si sus maridos y los demás varones de la familia no tienen igual acceso a tales recursos.

Tras dos décadas de trabajo sobre el terreno, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, 1997) publicó un informe en el que se destacaban los aspectos principales de la estrategia de la transversalidad. Algunos de estos puntos son: la transversalidad considerada como un proceso, más que como un objetivo en sí mismo; los análisis de impacto de género no se centran exclusivamente en el

incremento de la participación de las mujeres en las distintas esferas sociales sino en las condiciones de tal participación; en el caso de las políticas de desarrollo, un compromiso por la transversalidad no excluye que el centro de atención principal siga siendo la condición en la que viven las mujeres; por último, el informe hacía hincapié en la necesidad de cooperación y voluntad de las distintas partes implicadas para el éxito de la transversalidad como herramienta de cambio social.

La Comisión Europea, en su “Guía para la evaluación del impacto en función del género” ha establecido unas directrices básicas para la evaluación de las cuestiones de género de las políticas. El diagnóstico debe de llevarse a cabo tanto en la fase inicial del proceso de creación de las políticas como en la fase final de la puesta en práctica. Así, los informes de impacto de género suponen una técnica de valoración prospectiva de las normas. Esto es, analizar los proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva, para ver si se ha tenido en cuenta el posible impacto que la ley pueda producir (en qué medida la futura norma puede afectar a hombres y mujeres de manera desigual). Se trata de una mejora subjetiva en la cualidad de la producción normativa (ICD 2004). En un primer paso, la evaluación de género trataría de evitar que la aplicación de una nueva política o de una norma concreta, no tenga un impacto negativo sobre las mujeres. En un segundo paso, y con la pretensión de superar el plano normativo, la evaluación de género pretende que la innovación legislativa o de política pública contribuya a reducir las distancias en cuanto a condiciones de vida, expectativas y resultados entre uno y otro género. A continuación se señalan los criterios básicos para la evaluación del impacto de género siguiendo las directrices marcadas por la CE.

Criterios para la evaluación del impacto de género de las políticas

1. Participación: este criterio tiene un significado doble. Por una parte se trata de analizar la representación de mujeres y hombres en los puestos de decisión a la hora de discutir las políticas. Por otra parte, la participación hace referencia a los efectos previstos y no previstos que la nueva norma pueda tener sobre mujeres y hombres.

2. Recursos: distribución de recursos como tiempo, espacio, información y dinero, poder político y económico, educación y formación, trabajo y carrera profesional, nuevas tecnologías, servicios de asistencia sanitaria, vivienda, etc.
3. Normas y valores: que influyen sobre los roles tradicionales establecidos o la división del trabajo en función del sexo, las actitudes y comportamientos. Desigualdades en el valor que se concede a los hombres y a las mujeres o a las características masculinas y femeninas.
4. Derechos: para hacer frente a la discriminación directa o indirecta, los derechos humanos y el acceso a la justicia en un entorno jurídico, político o socioeconómico.

Otros aspectos relevantes en la evaluación del impacto de género son, por una parte, la progresión en el tiempo de la norma o política a corto, medio y largo plazo, con la necesidad de elaborar una estrategia clara y concreta en cada uno de los plazos y, por otra parte, es necesario especificar cuales son los organismos encargados de hacer cumplir las estrategias. Siguiendo el principio de la transversalidad, el agente encargado de diseñar o poner en marcha la nueva ley o política debe de tener presente esta evaluación de la dimensión de género de la intervención y actuar en consecuencia.

Práctica de la evaluación del impacto en función de género en distintos ámbitos de las políticas públicas: el caso de los permisos parentales

La Directiva Europea sobre permisos parentales de 1996 (96/34/CE) se dirige a los trabajadores, tanto varones como mujeres, con niños pequeños o familiares a cargo que solicitan permisos de trabajo por un periodo limitado de tiempo para el cuidado de sus hijos o familiares dependientes. La directiva se engloba dentro de las medidas para el fomento de la conciliación entre el trabajo y la familia y de la promoción de la igualdad de oportunidades y de trabajo entre hombres y mujeres. El

contexto social que impulsa la norma son los cambios demográficos, la demanda cada vez mayor por una organización más flexible de la vida laboral y por una distribución más equilibrada de responsabilidades entre varones y mujeres.

La directiva sobre permisos parentales, así como otras directivas relacionadas con la igualdad de oportunidades y la conciliación entre vida familiar y laboral² han recibido un nuevo impulso en el marco de la Estrategia Europea de Empleo al establecer como uno de los cuatro pilares de la estrategia, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en relación a las diferencias en las tasas de empleo y desempleo, políticas de conciliación trabajo y familia (en particular medidas de interrupción en la carrera laboral, permisos parentales y trabajo a tiempo parcial) así como la más histórica reivindicación por la igualdad salarial.

La evaluación del impacto de género de esta política concreta antes de la aplicación de la ley, debería de contener los siguientes elementos de diagnóstico:

Participación: mayor participación masculina en el mercado de trabajo, mayores niveles de desempleo femenino y desigual reparto de tareas domésticas y de cuidado entre los sexos. A pesar de una cada vez mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, los hombres siguen involucrándose muy poco en tareas domésticas.

Indicadores de participación: tasas de participación en el mercado de trabajo desglosadas por género (empleo/desempleo; actividad/inactividad...); encuestas sobre Usos de Tiempo (número de horas que hombres y mujeres dedican a tareas no remuneradas y de cuidado).

Recursos: la distribución de recursos (tiempo, espacio, dinero, educación y trabajo) está muy desigualmente repartida entre los sexos. Los varones tienen, por lo general, mayor nivel salarial e independencia económica que las mujeres. Las mujeres, incluso aquéllas que participan en el mercado de trabajo, se manejan casi en exclusividad en la organización y gestión del ámbito privado y de cuidado.

Normas y valores: afectan desde la socialización en edades tempranas a niños y niñas donde los mundos femeninos y masculinos se asocian a atributos y habilidades muy diferenciados, siendo el cuidado uno de los rasgos distintivos que separan uno del otro. Los roles de género continúan marcando una distribución de tareas y responsabilidades muy desigual entre hombres y mujeres, afectando las posibilidades de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, así como el compromiso de los varones por las tareas de cuidado.

Derechos: maternidad y cuidado son tareas fuertemente femeninas y feminizadas. El derecho laboral no concede a los varones las mismas obligaciones y derechos en materia de cuidado. La baja por paternidad en la mayoría de los países no es un derecho independiente del trabajador sino que está ligado a la baja por maternidad. Tampoco suele ser remunerado, lo que condiciona en gran medida su práctica.

La evaluación del impacto en función del género debería de contribuir a que una propuesta sobre permisos parentales no refuerce las diferencias entre los sexos (en cuanto a participación, distribución, normas y valores) sino que atenúe tales diferencias. En este sentido, la nueva norma es positiva en cuanto que trata de incidir en el colectivo de trabajadores (plural) y no exclusivamente en el colectivo de trabajadoras (femenino).

Sin embargo, un diagnóstico más detallado de la evaluación del impacto de género ayuda a comprender el escaso nivel de incidencia de la directiva sobre las prácticas habituales de los trabajadores y trabajadoras en su división de tareas y responsabilidades.

En primer lugar, falla la puesta en práctica de la norma. La ley estatal 36/99 de conciliación de la vida familiar y profesional contiene elementos de la trasposición de la directiva europea sobre permisos parentales. Sin embargo, los cambios introducidos en esta materia en el Estatuto de los Trabajadores no se han incorporado en muchos de los convenios colectivos que regulan las condiciones laborales de muchos trabajadores. Muchos convenios colectivos no han modificado sus cláusulas y siguen limitando el derecho a las mujeres, discriminando así a los trabajadores

varones que quieran ejercer este derecho (CCOO, 2004). La ausencia de mujeres en las mesas de negociación y el bajo porcentaje de representación de mujeres en puestos de dirección, decisión y control de los agentes sociales, son aspectos cruciales en la participación que dificultan la puesta en práctica de la transversalidad en las políticas específicas de cada ámbito.

Por otra parte, una norma que aspire a romper estereotipos y roles tan arraigados en la sociedad necesita algo más que una declaración de intenciones inicial. Al igual que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha servido de acciones positivas dirigidas tanto a mejorar las condiciones materiales y de formación de las mujeres, como a cambiar la percepción y los prejuicios de los empleadores sobre el empleo femenino, el fomento de la participación de los padres en el cuidado de sus hijos también debería de contemplar medidas que contribuyan a difundir una imagen más favorable y unas condiciones materiales más ventajosas para el disfrute de este derecho. Ejemplos de este aspecto podrían ser conceder incentivos a los empleadores (fiscales, reducción de las cuotas de la seguridad social, etc.) que decidan conceder bajas por paternidad a sus empleados. Otra medida sería convertir el derecho en responsabilidad y establecer una cierta obligatoriedad en las bajas por paternidad, como derecho individual del padre, no como derecho compartido con la madre.

Con la capacidad de maniobra que otorga la directiva y las diferentes realidades socio-políticas en cada Estado miembro, los permisos parentales son regulados de muy distinta forma en cada país. Los países nórdicos, con un compromiso más dilatado en la igualdad de oportunidades y en el desarrollo de políticas de conciliación entre la vida familiar y la laboral, cuentan con diversas modalidades de flexibilidad en el empleo que van mucho más allá de los mínimos establecidos en la directiva comunitaria. En España, las Comunidades Autónomas pueden hacer uso de sus competencias e ir más allá de los derechos que otorga la ley estatal de conciliación. Así, por ejemplo, el Parlamento Catalán aprobó en el 2002 la ley del 22 de abril sobre conciliación familiar y

laboral para los funcionarios de la Administración Autonómica (BOPC, 2002). La ley se apoya en la directiva comunitaria para mejorar algunos aspectos de la ley estatal de 1999. Como mejoras más significativas se encuentra el derecho de los padres con niños menores de un año a trabajar a tiempo parcial (reducción de la jornada laboral en un tercio) sin reducción salarial y el permiso a las trabajadoras de ausentarse una hora del trabajo para la lactancia del recién nacido en los primeros nueve meses de vida. No obstante, el impacto de esta norma sobre el equilibrio en el reparto de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres es limitado, al incidir sobre una fracción pequeña –funcionarios de la administración autonómica– del conjunto de la fuerza laboral.

Un ejemplo de una política *no* directamente de género pero con *impacto* de género es el amplio espectro de políticas medioambientales. Políticas de gestión de residuos o políticas de transporte público, ambas gestionadas a escala local, no han tenido incorporada hasta muy recientemente una perspectiva de género y, sin embargo, la evaluación del impacto en función del género de estas políticas es relevante en numerosos aspectos. Si tomamos el caso del transporte público, una evaluación del impacto del género tendría en cuenta el hecho de que las mujeres, sobre todo de un determinado nivel económico y posición social, hacen un mayor uso del transporte público que sus compañeros varones. Una mejora de la disponibilidad y coste del transporte público que tuviera en cuenta esta dimensión repercutiría positivamente en este segmento de la población. Como veremos en la sección que sigue, la mayoría de las políticas gestionadas desde el gobierno local son susceptibles de afectar de forma desigual a hombres y mujeres y, por tanto, es pertinente una evaluación del impacto que estas políticas tienen sobre las relaciones de género.

A modo de conclusión: evaluación del impacto de género y políticas locales

Como he apuntado al inicio, Europa ha sido con frecuencia el marco institucional de referencia tanto para los contenidos de las políticas de

igualdad como para su puesta en práctica. Como argumenta Mazey (1998), la UE ha demostrado ser una estructura de oportunidades favorable para grupos como las mujeres con dificultades para hacerse oír en los contextos políticos nacionales, pero que han sido capaces de emplear a la CE (sobre todo en el proceso de creación de las políticas) para presionar por un cambio dentro de las propias fronteras. El ámbito supranacional ha ejercido por tanto como una arena política alternativa para los grupos de mujeres organizados, ya sea en el seno de los propios partidos políticos, los sindicatos, o miembros de grupos de presión de la sociedad civil.

La UE también ha jugado un papel relevante en la creación de estas políticas al poner a disposición financiación para la ejecución de programas europeos en el ámbito local. Dicho esto, la puesta en marcha de las políticas de igualdad, o más concretamente del diagnóstico de la transversalidad de género en las políticas locales, necesita, además de este marco institucional europeo favorable, una serie de condiciones internas para su correcto funcionamiento.

Como he argumentado anteriormente, para la evaluación del impacto de género de las políticas cabe distinguir entre los procesos de creación y diseño de las políticas y su puesta en marcha y ejecución, si bien teniendo en cuenta que la creación de las políticas públicas es fundamentalmente un proceso dinámico. A pesar de ser la ejecución de las políticas un paso posterior al diseño de las mismas, conviene considerar el carácter cíclico del proceso, ya que es precisamente en el estadio final de puesta en práctica donde la materialización de las políticas define la verdadera naturaleza de las mismas y el alcance real de los objetivos iniciales (León, 1999). Cuestiones relevantes en relación a estos dos aspectos en el gobierno local serían los que a continuación se mencionan.

Por una parte, condición de éxito de estas políticas es la motivación para la introducción de esta dimensión en las agendas políticas locales. Es decir, el factor o factores de empuje y el contexto institucional y social en el que se desarrollan. A este respecto, cabría distinguir si la creación

de estas políticas es resultado de un proceso endógeno o si, por el contrario, obedece más a influencias externas (por ejemplo la existencia de financiación europea para su realización).

Un aspecto a considerar sería el peso de los distintos actores sociales en la creación de las políticas. Cuanto mayor sea la participación y la capacidad de maniobra de las mujeres en el seno de los distintos agentes sociales y de los grupos de mujeres con representación social, mayor sería en principio la presencia de políticas de igualdad de oportunidades y la presión para que se lleven a cabo evaluaciones del impacto de género en las distintas políticas. En el caso de la introducción en España de las políticas de igualdad a principios de la década de los ochenta, el Instituto de la Mujer jugó un papel importante en cuanto a su capacidad de influencia política, aunque limitado en la práctica al no tener posibilidad de intervenir directamente en los procesos de creación e implementación de las políticas (Valiente, 1996). El poder de decisión de los distintos actores, dentro y fuera del gobierno local, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas, es, por tanto, un factor decisivo para que se lleven a cabo unas u otras intervenciones públicas.

Otro aspecto relevante sería hasta qué punto la sociedad civil percibe estas políticas o esta dimensión en las políticas como necesarias y convenientes para el mayor bienestar de la comunidad. Los agentes sociales y políticos tienden, generalmente, a no enfrentarse a determinados temas si consideran que la opinión pública no los considera como problemas que deban de tener prioridad en la agenda política (Kingdon, 1995). Cuanto más favorable sea la opinión pública, previsiblemente habrá mayores posibilidades de intervención y movilización por parte de los poderes públicos.

Además del por qué se introduce la dimensión de género en las políticas locales es importante distinguir el cómo se introducen. Es decir, si realmente se introducen transversalmente en todas las políticas locales y en todas las etapas del proceso, o si por el contrario se idean de forma aislada, sin conexión con el resto de las políticas o en una fase inicial de planeamiento sin preocuparse por su continuidad. Un último aspecto

relevante del cómo, relacionado con lo mencionado anteriormente, sería si estas políticas se introducen implicando no sólo a técnicos de la administración local sino también a representantes de la sociedad civil y partiendo de un consenso con los partidos políticos que no están en el gobierno –como única forma de garantizar continuidad aunque la administración cambie de signo político.

Una evaluación del impacto de género de las políticas públicas debería por tanto implicar a todas las políticas locales, ya que todas ellas tienen una dimensión de género que necesita ser analizada. Al ser el ámbito local la unidad administrativa más próxima a la ciudadanía y al ocuparse de muy diversas formas en la gestión de las ciudades, intervenciones a este nivel tienen consecuencias inmediatas en la calidad y organización de la vida cotidiana. La organización de los tiempos sociales, el uso de los espacios colectivos, horarios comerciales, la ya mencionada política de transporte urbano, la accesibilidad de las escuelas infantiles y colegios, la vivienda, son ámbitos de gestión que inciden de forma muy distinta en mujeres y hombres y que por lo tanto son sujetos a un análisis del impacto que cada política tiene en las relaciones de género.

Notas

1. Directiva Igual Salario 1975; Directiva 1976 sobre Igualdad de Trato; directiva 1978 sobre igualdad de trato en material de prestaciones sociales
2. Directiva 92/85 sobre maternidad desde el punto de vista de la salud y seguridad en el trabajo de la mujer embarazada y la Directiva 97/81/EC sobre trabajo a tiempo parcial.

Referencias

BOPC (Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya) Llei de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes (22 April 2002 n. 286).

- CC.OO.: *La conciliación de la vida familiar y laboral en los convenios colectivos*. Secretaría Confederada de la Mujer de CCOO, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA: *Guía para la evaluación del impacto en función del género*. 2004. http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/gender/gender_es.pdf
- KINGDON, J.: *Agenda, Alternatives and Public Policies*. NY, Harper Collins College, 1995.
- INSTITUT CATALÀ DE LA DONA: *Informe respecto de la valoración del impacto de género de las normas previsto en la ley catalana 4-2001 de 9 Abril* <http://www.gencat.net/icdona>
- LEÓN, M.: "La dimensión política de la protección social española y estructura de género", *Informe 1999 políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid, FUHEM, 1999, p. 767-793.
- LEÓN, M.: *Reconciling Work and Family. Impact on Gender Equality*. EUI Working Paper RSC 2002/41, 2002.
- LEWIS, J.; OSTNER, I.: "Gender and the Evolution of European Social Policies" en LEIBFRID, S.; PIERSON, P. (eds.): *European social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, Brookings Institutions, 1995.
- LIEBERT, U.: "Europeanising Gender mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity" en BEVERIDGE, F.; SHAW, J. (eds.): *Feminist Legal Studies* 10, 2002, p. 241-256.
- MAZEY, S.: "The European Union and Women's Rights: from the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?", *Journal of European Public Policy* 5, 1998, p. 131-152.
- MAZEY, S.: "Gender Mainstreaming. Strategies in the EU: Delivering on An Agenda?" en BEVERIDGE, F.; SHAW, J. (eds.): *Feminist Legal Studies* 10, 2002, p. 227-240.
- POLLACK, M.; BURTON, E.: "Mainstreaming Gender in the European Union", *Journal of European Public Policy* 7, 3, 2000. p. 432-456.
- REES, T.: *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training, and Labour Market Policies*. New York, Routledge, 1998.
- SHAW, J.: "The European Union and Gender Mainstreaming: Constitutionally Embedded or Comprehensively Marginalised?" en BEVERIDGE, F.; SHAW, J. (eds.): *Feminist Legal Studies* 10, 2002, p. 213-226.
- UNIFEM: "UNIFEM's experience in mainstreaming for gender equality", 1997, <http://www.unifem.org>
- VALIENTE, C.: "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, 13, 1996, p. 163-204.

**JUSTICIA FEMINISTA: LAS POLÍTICAS DE DERECHOS
Y DE IGUALDAD COMPLEJA EN EL ÁMBITO LOCAL**

Encarna Bodelón González

Professora de Filosofia del Dret

Universitat Autònoma de Barcelona

Desde hace más de un siglo los movimientos de mujeres están transformando nuestras nociones sobre la justicia. Estos movimientos han puesto de manifiesto que la desigualdad social sufrida históricamente por las mujeres no es sólo una cuestión de exclusión del modelo de derechos y justicia que emerge a finales de siglo XVIII, sino que tiene que ver con la definición misma de esos derechos y del modelo de justicia en el que se sitúan.

Para mostrar esto hemos escogido una práctica concreta impulsada por los movimientos de mujeres: las redes y protocolos contra la violencia. Como veremos, las redes y protocolos contra la violencia son un ejemplo de práctica jurídica que propone construir los derechos de las mujeres partiendo de nuevas premisas: lo jurídico como resultado de la práctica y acción de las mujeres, los derechos de las mujeres como práctica en construcción y cambio y, en definitiva, los derechos de las mujeres como un eje imprescindible para criticar el insuficiente marco jurídico del liberalismo político.

En primer lugar, explicaremos qué tipo de crítica han realizado algunas pensadoras feministas a la noción tradicional de justicia distributiva y al concepto tradicional de igualdad. De esta manera, mostraremos cómo la tradición teórica feminista está poniendo en cuestión algunas de las premisas del paradigma de justicia liberal. En segundo lugar, analizaremos cómo la acción de los movimientos de mujeres en el ámbito local ha impulsado, en algunos casos, una nueva comprensión del problema de la violencia contra las mujeres que supone entender la violencia desde unas nociones de justicia y derechos nuevas.

La igualdad de oportunidades y las críticas al paradigma distributivo de justicia

Gran parte de las discusiones contemporáneas de las teorías de la justicia se han visto enriquecidas con las aportaciones feministas. La discusión tradicional de las teorías de la justicia desde los años setenta ha versado sobre el modelo de justicia distributiva. El pensamiento

feminista ha puesto de manifiesto que la noción de justicia distributiva deja sin resolver graves problemas de justicia. Uno de ellos es la violencia de género.

Una de las críticas más interesantes a la concepción distributiva de la justicia es la que realiza Iris Marion Young. Esta autora define el paradigma distributivo como aquel que entiende la justicia social como la distribución moralmente correcta de beneficios y cargas sociales entre los miembros de la sociedad (Young, 2000: 33). Estos beneficios suelen ser la riqueza, los ingresos y otros recursos materiales, aunque también se incluyen algunos bienes no materiales tales como los derechos, las oportunidades, el poder y la autoestima. Este modelo de justicia tiene, entre otros, algunos graves problemas:

a) El modelo distributivo tiende a ignorar el contexto institucional que determina la distribución material y, a la vez, lo presupone.

La presuposición del contexto institucional implica considerar qué relaciones analizadas por la justicia distributiva son entre personas y bienes, ignorándose las relaciones entre individuos (Young, 2000: 36).

En esta línea de crítica se situarían la teoría marxista y la feminista. La crítica marxista al paradigma distributivo de justicia indica que dicho modelo no pone en cuestión las relaciones de producción que definen el sistema económico, las relaciones de clase y el modo de producción capitalista. Por su parte, el pensamiento feminista indica que las teorías de la justicia presuponen unas determinadas relaciones de género.

El paradigma de justicia distributiva no sólo presupone determinadas instituciones, sino que ignora otras, entre las cuales Young considera relevantes: la estructura y procedimientos de toma de decisiones, la división del trabajo y la cultura. Ahora bien, las deficiencias del concepto de justicia distributiva no se acaban con el hecho de que tal concepto ignore o presuponga determinadas relaciones o instituciones; si el problema fundamental fuera éste bastaría con extender el paradigma distributivo a aquellas relaciones. Sin embargo, los casos en que el concepto de justicia distributiva se ha sobreextendido a bienes

inmateriales muestran los límites de dicho paradigma. Según Young, el problema esencial es que el paradigma distributivo no afecta a uno de los problemas básicos de la justicia, la opresión y la dominación. Encontramos aquí el segundo gran problema que Young identifica con relación al modelo distributivo de justicia.

En este sentido, podríamos afirmar que el problema de la violencia de género se ha querido abordar durante los últimos años desde una perspectiva de justicia distributiva, afirmando que se trataba de una violencia más y que se debía aplicar a ésta la misma solución que a otras violencias recogidas, por ejemplo, en nuestros códigos penales. El fracaso de esta perspectiva es evidente, no sólo porque relega el análisis histórico de la violencia de género como un problema consecuencia de una desigualdad social, sino porque los instrumentos jurídico-penales se han mostrado insuficientes para eliminar este problema social.

b) El modelo distributivo cuando se aplica a bienes y recursos inmateriales, como las oportunidades, genera problemas.

Concretamente Young señala las contradicciones en las que se incurre al aplicar la lógica de la justicia distributiva al ámbito de las oportunidades. Al hablar de distribución de las oportunidades, éstas se cosifican tratándolas como si fueran bienes individualizables. Las oportunidades de un individuo suelen vincularse al conjunto de bienes que posee; sin embargo, tan o más importante que dichos bienes, es para el desarrollo de las oportunidades el contexto de relaciones en el que se desenvuelve una persona (Young, 2000: 49).

Así por ejemplo, un hombre y una mujer con recursos, formación y capacidades idénticas, situados en nuestra sociedad actual obtendrán presumiblemente resultados diversos puesto que la estructura social de género les ofrece diferentes contextos. Ésta es una de las razones que explican las limitaciones que sufren las políticas de igualdad de oportunidades contemporáneas con relación a las mujeres.

Las dificultades que se presentan al extender la justicia distributiva a bienes inmateriales no pueden ser resueltas incluyendo una distribución

del poder. Esta perspectiva incurre de nuevo en el error de tratar el poder como una cuestión abordable en términos distributivos, puesto que conceptualizar el poder en términos distributivos comporta entre otros los siguientes problemas:

- El hecho de pensar en el poder como una sustancia distribuible, como una posesión de los individuos. Esta imagen se encuentra en clara contradicción con la mayor parte de los análisis socio-políticos del poder que lo describen como una relación y no como un objeto.
- La visión distributiva del poder pone el acento en el sujeto y no en las estructuras institucionales.
- La perspectiva distributiva sobre el poder entiende éste como un objeto desligado de los procesos sociales, es decir, de forma estática y no dinámica.

Todo esto supone que los análisis que ofrecen una comprensión distributiva del poder pierden de vista el problema central que, para la autora, sería el de la dominación y la opresión. La alternativa es una concepción del poder en términos de proceso social y de interacciones en la que éste no se describe como un atributo sino como un proceso.

Volviendo al tema de la violencia de género podemos ver que también se ha incurrido frecuentemente en este tipo de error, considerar que la violencia de género puede superarse utilizando una visión distributiva del poder. De esta manera se ha obviado que las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres se vinculan a procesos sociales complejos y a estructuras institucionales.

Los presupuestos desiguales de la justicia de las oportunidades

Uno de los conceptos centrales del paradigma distributivo es el de igualdad de oportunidades, que a su vez se basa en dos presupuestos fundamentales: la división jerárquica del trabajo y el principio del mérito. La igualdad de oportunidades asume como dada una división jerárquica del trabajo, dentro de la cual las diferentes posiciones se distribuyen

conforme al principio del mérito. Estos dos presupuestos son criticados por Young, tal como a continuación veremos.

a) *El principio del mérito*

El principio del mérito incorpora la división jerárquica del trabajo, la idea de que existen unos puestos de trabajo que implican ventaja social. La ventaja social se distribuye a aquellos individuos calificados como mejor cualificados. El principio del mérito sostiene que la división social del trabajo es justa en la medida en que se realiza de acuerdo a las capacidades de los individuos y no en función de privilegios por razón de nacimiento o por la presencia de características arbitrarias como la raza o el sexo. No se cuestiona la división social de trabajo, sino algunos de los criterios en base a los cuales se ha realizado históricamente la distribución del trabajo.

Ésta sería una primera gran objeción a la utilización del mérito como criterio de justicia. Pero existe una segunda. Para aquellos que no cuestionan la división jerárquica del trabajo, el mérito es un criterio capaz de proporcionar imparcialidad a la justicia. Es decir, la aplicación del principio del mérito supone que las capacidades individuales son cuantificables y comparables y que la evaluación de qué capacidades resultan significativas para ocupar una determinada posición responde a criterios neutrales.

Una vez puesto de manifiesto que la evaluación de méritos no puede ser normativa y culturalmente neutral, sino que es subjetiva y depende de las valoraciones de quienes evalúan, Young afirma que la evaluación de méritos sólo podrá justificar la jerarquía laboral si los evaluadores son imparciales, en el sentido de no estar influidos por la perspectiva social de un grupo o cultura particular:

“Sin embargo, no obstante las creencias de lo contrario, los logros educativos y los resultados de los tests no son más neutrales que las evaluaciones más directas del desempeño. En una sociedad liberal democrática, la educación es entendida como el medio para promover igualdad de oportunidades para todos los grupos. Pero no hay

evidencia de que la educación iguale. El sistema educativo reproduce invariablemente las jerarquías de clase, raza y género a pesar de que educadoras y educadores se hayan lamentado de este hecho durante varias décadas” (Young, 2000: 346).

b) La división jerárquica del trabajo

El segundo elemento presupuesto en el concepto de igualdad de oportunidades es la división social del trabajo. La igualdad de oportunidades tiende a dar por descontado que existe una división jerárquica del trabajo en la que relativamente pocas personas alcanzarán determinados beneficios sociales. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades se limita a asumir un paradigma distributivo, sin plantearse la cuestión más compleja de si la división del trabajo es justa en sí misma.

La discriminación es la definición central que reciben las injusticias que sufren determinados colectivos, a partir de la cual se articulan las políticas de acciones positivas y de igualdad de oportunidades. Definir determinados problemas sociales en términos de discriminación y no de opresión o dominación plantea diversas insuficiencias, entre las que Young señala:

- a) La discriminación es un concepto orientado al autor de la acción, en vez de a las víctimas y su situación.
- b) La discriminación trata los problemas sociales de forma individualizada. De esta manera, se reconoce preferentemente el daño individualizado y se buscan compensaciones individuales.
- c) La discriminación presenta la injusticia de los grupos como la excepción.

Por estos motivos, la autora propone sustituir el concepto de discriminación por el de opresión para explicar la exclusión social y la injusticia que sufren determinados colectivos. Desde la perspectiva de la opresión, que seguidamente explicaremos, medidas tales como las acciones positivas discriminan con el objetivo de modificar las relaciones de opresión y dominación a las que están sujetos algunos grupos sociales.

La redefinición que Young y otros autores efectúan de la justicia conduce a que el acceso a la igualdad o la lucha contra la injusticia ya no se efectúa mediante el instrumento de la igualdad de oportunidades, sino mediante un marco teórico que parte del concepto de opresión y/o del de subordinación. Ésta es la línea que han seguido diversas autoras que consideran que el concepto de discriminación debe entenderse desde el más amplio de opresión y/o subordinación¹. También, se puede afirmar que algunos de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales que han abordado el problema de la violencia de género como un problema de discriminación, lo han hecho incorporando una noción de discriminación que incluye la idea de subordinación y opresión. Así, por ejemplo, en el ámbito de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), la Recomendación General número 19, relativa a la violencia contra las mujeres, declara que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación vinculada al concepto de subordinación social de las mujeres.

La teoría de la opresión de Iris Marion Young pretende solucionar un problema presente en las teorías de la justicia contemporáneas: superar la escisión entre aquellos que entienden que la injusticia es un problema de justicia distributiva y aquellos otros que la reducen a un problema de reconocimiento (entre los que se encontrarían parte de las teorías comunitaristas). Lo que Nancy Fraser denomina el dilema distribución-reconocimiento.

El dilema redistribución-reconocimiento

Nancy Fraser afirma que el panorama de las teorías contemporáneas de la justicia se encuentra atravesado por la tensión entre teorías de la redistribución y teorías del reconocimiento, una tensión que refleja la doble petición de redistribución y de reconocimiento que se encuentra presente de diferentes movimientos sociales actuales (Fraser, 1997: 20). Aunque la autora cree que ambas acepciones de la injusticia se encuentran entremezcladas, considera importante distinguirlas conceptualmente. En primer lugar, tendríamos aquellas concepciones de

la injusticia que subrayan la injusticia socioeconómica, ejemplos de la cual serían la explotación, la marginación económica y la privación de bienes. Entre este tipo de teorías encontraríamos las de Jonh Rawls, Amartya Sen, Ronald Dworkin, etc. Para este tipo de teorías el objetivo que debe perseguir la justicia toma la forma de reestructuración político-social, de redistribución.

En segundo lugar, una forma de entender la injusticia es la cultural o simbólica. Aquí se supone que la injusticia está causada por los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. En este caso, las soluciones propuestas se dirigen a los cambios culturales o simbólicos, al reconocimiento. Fraser indica que esta distinción analítica entre tipos de teorías de la justicia se encuentra en la actualidad entrecruzada, pero enfrentada teóricamente, lo cual genera dilemas en diferentes ámbitos. Así, con relación a la desigualdad de género sucede que:

“El carácter bivalente del género es, sin embargo, la fuente de un dilema. En la medida en que las mujeres sufren por lo menos dos tipos de injusticias analíticamente distintos, requieren necesariamente de dos tipos de solución analíticamente distintas: tanto redistribución como reconocimiento. Sin embargo, los dos tipos de solución van en direcciones opuestas y no es fácil perseguirlos de modo simultáneo. Mientras la lógica de la redistribución implica eliminar el género como tal, la del reconocimiento implica valorizar la especificidad de género. Ésta sería, entonces, la versión feminista del dilema redistribución-reconocimiento: ¿cómo pueden las feministas luchar simultáneamente por la abolición de la diferenciación según el género y por valorizar la especificidad de género?” (Fraser, 1997: 34).

La solución a este dilema se encuentra, según Fraser, en ampliar el concepto de redistribución y reconocimiento, sustituyendo sus términos por otros más amplios que disuelvan el dilema y que serían los de afirmación y transformación.

Las soluciones afirmativas a la injusticia serían aquellas que corrijan los resultados desiguales de los acuerdos sociales, pero que no afectan el marco que los origina. Las soluciones transformadoras son aquellas que corrijan los resultados mediante la reestructuración del marco que los

origina. Aplicando estas categorías al ámbito por excelencia de la redistribución, que sería el Estado, nos encontraríamos con una dualidad: por un lado, el Estado liberal benefactor se ha caracterizado por soluciones afirmativas, que han intentado reequilibrar la distribución de recursos, pero sin modificar la estructura político-económica. Por su parte, el Estado benefactor-socialdemócrata ha buscado modificar la distribución injusta mediante la transformación de la estructura político-económica. A su vez, si aplicamos la distinción afirmación/transformación a las políticas de reconocimiento, como las de género, nos encontramos también con un doble modelo: por una parte, el reconocimiento basado en la afirmación de la identidad de género y, por otra, el reconocimiento transformador, que parte de la desconstrucción de la diferencia sexual.

Fraser se inclina claramente por políticas transformadoras en el ámbito de la redistribución y el reconocimiento. A pesar de que Fraser distancia su propuesta de la de Iris Marion Young, creemos que ambas plantean una forma diferente de ver los problemas de la justicia, sustrayéndose de conceptos como el de igualdad de oportunidades.

Construyendo la justicia feminista

El repaso de la historia del feminismo en Cataluña en los últimos treinta años nos muestra que los avances en la situación social de las mujeres se producen de una forma compleja. El feminismo catalán ha articulado las reivindicaciones sociales utilizando tanto la demanda de cambios estructurales, como exigiendo el reconocimiento de derechos concretos (Bodelón, 2000). El desarrollo de la igualdad de derechos ha abierto importantes caminos para la emancipación de las mujeres, pero también hemos descubierto algunos de sus límites o dificultades. En este sentido, la historia del feminismo catalán sería un buen ejemplo de cómo se ha dado la dinámica de políticas del reconocimiento y la distribución.

Nos encontramos no sólo con un contexto en el que las políticas de derechos de las mujeres han sido poco desarrolladas, sino con que es necesario abordar los problemas teóricos que plantea el principio de igualdad y el mismo concepto de justicia a la hora de remover la

subordinación social. En Cataluña y en el Estado español durante muchos años el movimiento de mujeres luchó por políticas de distribución, que hicieran aplicables a las mujeres derechos que los hombres ya tenían, pero también luchó por políticas de reconocimiento, por políticas que incluyeran las necesidades del sujeto femenino. Un buen ejemplo de cómo las políticas de reconocimiento transforman nuestra forma de entender la igualdad es el tratamiento jurídico penal de la violencia de género. Tal como señala Ana Rubio, las dificultades que han mostrado algunos/as penalistas para reconocer que la violencia de género tiene una naturaleza específica ilustran una parcial comprensión de lo que significa la igualdad en el ámbito jurídico:

“No es el reconocimiento jurídico de la diferencia sexual un obstáculo para el principio de igualdad; todo lo contrario sólo cuando se reconoce e integra la diferencia sexual en el sistema jurídico como una diferencia que debe ser tomada en consideración y valorada, se hace visible el reparto desigual del poder y podemos salvaguardar la integridad física, psíquica y moral de toda la ciudadanía sin discriminación” (Rubio, 2004: 50).

La tensión entre el paradigma distributivo y el paradigma del reconocimiento ha afectado al mismo concepto de igualdad. En este sentido, algunas juristas como Ana Rubio proponen un concepto de igualdad compleja, que supere la ambigüedad y los límites de la igualdad formal. Para la autora, el principio de igualdad formal se sustenta sobre dos conceptos básicos: el del Estado-nación y el de ciudadanía. Ambos conceptos sufren una crisis profunda que obliga a su revisión y a repensarlos a la luz de las necesidades básicas de los seres humanos (Rubio: 1997: 48). La igualdad compleja es una propuesta que parte de la idea de que las deficiencias de la igualdad formal no son sencillamente un problema jurídico técnico, sino que simbolizan el agotamiento de un modelo político (el liberal) y sus deficiencias. El punto de partida es que los procesos de construcción de la igualdad, del Derecho como sistema y del Estado son paralelos y, por lo tanto, no cabe hacer un análisis de la igualdad y sus carencias sin reflexionar sobre las de los otros elementos. La crisis de la igualdad formal es también la crisis de una determinada concepción del Estado y del Derecho.

La igualdad compleja no es por tanto un proyecto jurídico formalista, sino que implica una profundización de la democracia. No se trata de una nueva denominación, sino de indicar la necesidad de poner de manifiesto la mitificación que el derecho opera en las relaciones sociales al separarse de su base antropológica. La igualdad compleja significa lo siguiente:

“Reivindicar la diferencia en interacción con la igualdad es reclamar un sistema jurídico abstracto y general compatible con la existencia de un modelo social de hombres y mujeres, no de sujetos de derecho, no de categorías abstractas. La diferencia no se opone al establecimiento de una determinada igualdad, a la existencia de reglas para todos, indispensables para la vida social. Se opone a que bajo la cortina de humo de la igualdad formal se impida el desarrollo de lo diferente, que es, en definitiva, lo que el ser humano tiene más propio; se impida la libertad de decidir la propia existencia, de construir en libertad una identidad donde todas las relaciones humanas tengan cabida en su formación: relaciones hombres-hombres, mujeres-mujeres y hombres y mujeres” (Rubio: 1997: 65).

Uno de los aspectos más interesantes de este análisis es que surge no sólo de una reflexión político-jurídica teórica, sino que se extrae de reflexiones sobre la historia del feminismo (Rubio, 1990). De esta manera, la práctica feminista se encuentra en el origen de la reflexión teórica, siendo ésta una consecuencia. Con relación a esto, las aportaciones del feminismo de los años setenta y ochenta habrían sido muy importantes: en primer lugar, porque en esos años se empieza poner de manifiesto que el derecho no es un instrumento neutral, sino que se adapta en sus formas y contenidos a los intereses y a las necesidades de la realidad político-económica; en segundo lugar, aparece una nueva concepción del papel de la mujer. Ya no se la considera un grupo homogéneo y necesitado de tutela, sino como un sexo diferente privado de existencia social². Estas nuevas aportaciones del feminismo radical de los años setenta hicieron que se replanteara el problema de la igualdad y su traducción jurídica (Pitch, 1998). Es a partir de la práctica del feminismo desde donde se empieza a configurar la necesidad de crear un nuevo concepto de igualdad, que integre la diversidad de la experiencia humana.

El ámbito local como espacio para construir derechos para las mujeres: el caso de las políticas contra la violencia hacia las mujeres

La creación de múltiples organismos en el nivel local encargados de la realización de políticas públicas dirigidas a las mujeres se ha reforzado desde los años noventa. Uno de los ámbitos destacados de las iniciativas locales en los últimos años ha sido la lucha contra la violencia de género. La violencia de género es un ejemplo de cómo desde el marco local se puede generar un espacio para la construcción y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

El movimiento feminista de los años noventa abordó el problema de la violencia contra las mujeres con planteamientos teóricos muy similares a los ya elaborados en los años setenta, es decir, la convicción de que la lucha contra la violencia debe realizarse de forma estructural y, subrayando la existencia de relaciones desiguales entre hombres y mujeres que son las que la posibilitan (AA.VV., 1990; Bodelón, 2002; Macià, 1996).

El contexto en el cual los grupos feministas desarrollan su trabajo desde los años noventa presenta nuevas características tanto internas como externas: en primer lugar, hoy en día es reconocida claramente la importancia del tema por parte de todas las instituciones; en segundo lugar, los objetivos del movimiento feminista no se han modificado, pero sí se tiene un mayor conocimiento de algunas de sus características y sus efectos en las mujeres. El movimiento de mujeres se encuentra en una situación compleja, puesto que aunque se ha producido un notable avance en cuanto a la visibilidad social del problema, siguen sin atenderse muchas de las reivindicaciones que ya se plantearon hace veinte años, y que sostienen la necesidad de una ampliación de los derechos de las mujeres y su libertad como única forma efectiva de lucha contra la violencia patriarcal.

A diferencia de las ideas que habían inspirado a los grupos feministas de los años setenta, presididas por la intención de “concienciar a las

mujeres maltratadas”, en los años noventa el movimiento feminista desarrolló la idea de la ayuda mutua, lo que también implica un proceso de aprendizaje para las mujeres que desarrollan el trabajo de atención a las mujeres que sufren violencia. En el desarrollo de esta perspectiva han tenido un importante papel las políticas e iniciativas locales.

En el terreno de las políticas contra la violencia de género, como veremos seguidamente, muchas de las iniciativas institucionales se han vinculado a una idea no transformadora de la redistribución, a la idea de extender a las mujeres recursos pensados para otros problemas. Ésta ha sido la tónica dominante hasta hace escasos meses en el ámbito nacional y autonómico y que se ha empezado a romper con las nuevas iniciativas.

Muy pocas propuestas en estos últimos veinte años han partido de una política del reconocimiento de las necesidades y derechos que requiere la lucha contra la violencia de género. A su vez, muy pocas políticas (distributivas o del reconocimiento) entrarían dentro de lo que Fraser denomina una práctica transformadora.

En el ámbito institucional, a lo largo de los años noventa se desarrollan diferentes políticas en el ámbito nacional, autonómico y local. Analizaremos brevemente a continuación el ámbito nacional y autonómico para centrarnos después en el local.

a) En el ámbito nacional, desde finales de los años ochenta, se habían puesto en marcha algunas iniciativas con relación al tema de la violencia de género. Estas acciones se visualizaron con las reformas penales de 1989 y 1995, con la progresiva importancia que el tema adquirió en los diferentes planes de igualdad estatales. En esos años, el discurso de las instituciones empezó a tratar el tema de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la seguridad y la atención a las víctimas³. Una perspectiva que podríamos denominar, utilizando la terminología de Fraser, de justicia redistributiva no transformadora.

Esta perspectiva continuó en los planes nacionales de 1998-2000 y 2001-2004. Aunque desde el año 1998 se crean planes específicos para

una parte de la violencia contra las mujeres, la violencia doméstica, dichos planes siguen situando el problema en el plano de la asistencia. El II plan integral contra la violencia doméstica 2001-2004 es muy claro cuando afirma que la intervención frente a la violencia doméstica tiene tres ejes: la prevención de los actos violentos mediante la igualdad; la sanción de las conductas violentas⁴ y la ayuda a las víctimas.

La nueva ley 1/2004 ha iniciado una ruptura con este marco teórico ya que rechaza el concepto de ayuda a las víctimas y opta por una estructura de derechos de las mujeres. En esencia, esta nueva ley se enclavaría en una perspectiva de la justicia del reconocimiento, ya que se incluyen derechos que pretenden abordar la violencia de género desde el reconocimiento de su naturaleza específica y de las necesidades específicas de las mujeres que la padecen. No se podría afirmar, sin embargo, con rotundidad que se trata de una perspectiva del reconocimiento transformadora en todos sus aspectos, puesto que la ley sigue alimentando algunos de los estereotipos sobre la violencia de género. En especial, resulta problemático la vinculación de los derechos a la denuncia penal.

b) En el ámbito de la legislación autonómica catalana el panorama fue muy similar hasta el pasado año 2004. El *III Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat per la Igualtat d'Oportunitat per a les dones* (1998-2000) hacía muy escasas referencias al tema de la violencia. En el *IV Pla* (2001-2003) se incluyó un área de actuación concreta que fue desarrollada por el *Pla integral per a la prevenció, atenció i eradicació de la violència contra les dones*. Estos planes, que básicamente se centraban en las medidas preventivas y asistenciales, fueron desarrollados escasamente (Bodelón/Querol, 2002).

Desde el año 2004 se ha producido un profundo cambio en las políticas del nuevo Gobierno catalán respecto a la violencia contra las mujeres. L'Institut Català de la Dona ha aprobado, dentro del "Plan de acción y desarrollo de las políticas de las mujeres en Cataluña 2005-2007", un eje 6 dedicado al abordaje integral de la violencia contra las mujeres.

Este programa desarrolla una nueva comprensión del tema de la violencia contra las mujeres y de su enfoque. De entrada destaca que este programa se integra en el proyecto mucho más amplio del desarrollo de las políticas contra las mujeres. Ello permite situar el problema de las violencias contra las mujeres en el ámbito de una acción mucho más compleja⁵.

En el ámbito conceptual el programa parte de la relación entre las violencias contra las mujeres y la cultura patriarcal. La violencia simbólica es la expresión más estructural del patriarcado, fenómeno histórico y cultural que comporta un sistema de valor basado en el intento secular de dominación de las mujeres y que establece mecanismos de poder consensuados (económicos, sociales, culturales y militares) a través de una ideología que legitima y mitifica la opresión (opresión no sólo en relación a las mujeres, sino también sobre otros seres humanos que no responden al modelo de masculinidad valorado socialmente como superior) (Institut Català de la Dona, 2005: 113). Se trata, sin duda, de un programa que aborda las violencias contra las mujeres desde una perspectiva de justicia del reconocimiento transformadora.

El tema de las violencias contra las mujeres pone de manifiesto que el derecho contemporáneo no puede dar respuesta a este problema únicamente extendiendo las nociones de justicia e igualdad tradicionales. La existencia de procesos de violencia contra las mujeres exige ampliar las nociones de justicia, exige pensar la igualdad como igualdad compleja, como igualdad que debe reconocer a las mujeres derechos que incluyan sus necesidades. El derecho a una vida libre de violencia patriarcal es todavía un derecho no reconocido por nuestros textos jurídicos. Los principios de justicia que el movimiento de mujeres ha ido construyendo desde su práctica hacen necesario reconocer dicho derecho (Bodelón, 2001). De la misma manera que la igualdad compleja requiere reconocer a las mujeres el derecho a que sus necesidades sean protegidas y reconocidas de forma específica por el derecho.

Justicia “de las mujeres y para las mujeres” desde el ámbito local. Algunos ejemplos en construcción: el caso de las redes y protocolos contra la violencia de género

El trabajo de los ayuntamientos ha tenido gran importancia en los últimos treinta años, ya que su proximidad a las problemáticas sociales hace que frecuentemente se generen respuestas propias, a pesar de los limitados recursos.

Desde los años noventa, diferentes ayuntamientos han creado y dado apoyo a diferentes recursos de atención contra la violencia de género y, en particular, contra la violencia intrafamiliar.

Debe señalarse que muchas administraciones locales fueron las primeras en reconocer la importancia del problema y en intentar dar respuestas. El contacto directo con las problemáticas, así como el empuje de los ayuntamientos democráticos, obligaba a actuar ante el nuevo problema social que se planteaba. Estas acciones se han dirigido en muchos casos a apoyar a los grupos de mujeres locales: en algunos casos por una conciencia clara del valor del trabajo que realizaban dichos grupos, en otros, por ser éste uno de los pocos recursos disponibles.

Las acciones e iniciativas en el ámbito local contra la violencia de género se han articulado desde finales de los años noventa en torno a la actividad de las redes, protocolos y circuitos. Algunas de estas iniciativas locales ilustran el efecto de los cambios que el movimiento feminista ha impulsado en las nociones de justicia y derechos está teniendo en nuestra sociedad. La experiencia de los movimientos de mujeres locales se convirtió en los años noventa en un instrumento muy útil para las administraciones y los/as profesionales. Las respuestas jurídicas contraídas desde marcos normativos abstractos y desvinculados de las problemáticas locales, dejaron un gran espacio para la construcción de un espacio social y jurídico vinculado con las prácticas y experiencias de las mujeres. Se trata de una forma diferente de construir lo jurídico y los derechos, una construcción de lo jurídico que parte de la experiencia de las mujeres y los/as profesionales y que se va adaptando a las necesidades de la realidad concreta. Apuntamos a continuación

brevemente las características que las redes y protocolos contra la violencia tienen y su impacto en el concepto de derechos:

1) La construcción de los derechos en conexión con las redes sociales. Las redes y protocolos como forma de construir los derechos de las mujeres

Hasta el momento el desarrollo de las redes, protocolos y circuitos ha sido muy desigual en Cataluña. La mayoría de estas acciones se han realizado en municipios del área de la provincia de Barcelona y en algunos Consells Comarcals⁶.

Esta primera característica se explica porqué la aparición de estas acciones se ha vinculado desde finales de los noventa a aquellos municipios más activos en la lucha contra la violencia. Algunos de los primeros protocolos y circuitos aparecieron en ayuntamientos que se había destacado ya en apoyar las iniciativas del movimiento de mujeres.

Es decir, los protocolos y circuitos no son únicamente instrumentos técnicos de coordinación, sino que su funcionamiento aparece ligado a la existencia de una red que no incluye sólo instituciones, sino también acciones y grupos de mujeres y, sobre todo, lo que podríamos denominar una voluntad de transformación social. En este sentido, resulta interesante el origen y la evolución de estos instrumentos.

En cuanto a su origen, es indudable que los primeros protocolos de finales de los noventa se vincularon a un auténtico impulso democrático de la justicia para las mujeres. Las personas y asociaciones que desde finales de los años ochenta habían ido construyendo un sinfín trabajos crearon un nuevo marco de actuación que fue impulsado por los grupos de mujeres, las gremies de la dona o els consells de dones.

El desarrollo de dichos protocolos y circuitos es todavía muy reciente para poder hacer una evaluación precisa, pero ya tenemos elementos suficientes para afirmar que el éxito de estos instrumentos está estrechamente relacionado su vinculación a un proceso colectivo de reflexión, formación y capacitación sobre el tema. Es decir, las redes, protocolos y circuitos constituyen una forma de crear y desarrollar

derechos para las mujeres en la medida que se apoyan en las acciones de la red social y el movimiento de mujeres. Por el contrario, cuando dichos protocolos y circuitos se tecnifican dejando de lado dicha red social y de mujeres, el protocolo se convierte en un mero instrumento de ordenación y desarrollo de la asistencia.

2) *La incorporación del marco conceptual y la práctica feminista en los protocolos y circuitos*

La diversidad de contenidos que adoptan los circuitos y protocolos ha hecho posible que muchos de ellos incluyan junto con las descripciones técnicas de las acciones a seguir por los distintos agentes un marco conceptual propio.

Dicho marco conceptual está compuesto por elementos variados como la propia historia del protocolo i/o circuito y/o red en el municipio, la relación de actividades que se han llevado a cabo contra la violencia, la definición de los objetivos, la definición de conceptos diversos como el de violencia contra las mujeres, violencia familiar, etc.

Se destaca cómo muchos protocolos y circuitos recogen definiciones y descripciones de las violencias contra las mujeres que no se circunscriben a las definiciones recogidas por el código penal. Por el contrario, numerosos protocolos trabajan con nociones amplias de las violencias contra las mujeres que se remiten a su vez a conceptos del movimiento feminista y en algunos casos de la legislación internacional.

El rigor con el que en muchos circuitos y protocolos se distinguen conceptos como el de violencia de género y violencia familiar, o con el que se incorporan explicaciones sobre las características de los procesos de violencia contra las mujeres, etc. es muy notorio. Sobre todo si tenemos en cuenta que mientras que desde finales de los años noventa nuestros municipios habían ido realizando esta tarea, en el ámbito nacional y autonómico las definiciones y los conceptos eran en muchos casos pobres y contradictorios.

Los protocolos incorporan la idea de que estamos hablando de un problema social que sólo coincide parcialmente con las categorías

jurídicas. La idea de que la definición y solución del problema se encuentra en un espacio social. La mayoría de circuitos y protocolos articulan la respuesta institucional y social incluyendo los casos de aquellas mujeres que no desean denunciar. Recordemos que, cómo ha sido ya mencionado, la definición penal ha sido la mayoritariamente acogida por nuestras políticas públicas nacionales, incluso tras la última reforma de la ley 1/2004, que requiere de la denuncia penal para articular las intervenciones.

A modo de conclusión, podemos indicar que algunas de las prácticas que se han desarrollado en el ámbito local, a través de las redes, protocolos y circuitos contra la violencia de género se engarzan con una forma distinta de entender lo jurídico, así como con algunos de los objetivos que las teorías jurídico feministas consideran relevantes para construir una justicia feminista.

Entre otros estos objetivos serían en primer lugar, la reconceptualización de muchas de nuestras categorías jurídicas marcadas por su construcción sexista: “Reconceptualizar el Derecho no quiere decir, por tanto, suplir una serie de valores jurídicos (como la racionalidad, la imparcialidad, la consistencia, etc.) por otros, sino ‘deconstruir’ críticamente una serie de conceptos jurídicos (sexistas) y ‘reconstruirlos’ o, en ciertos casos, construir otros” (Barrére, 1992: 87).

Sin duda los protocolos nos permiten realizar esta tarea de reconceptualización de las violencias contra las mujeres incluyendo conceptos excluidos en otros ámbitos legislativos.

En segundo lugar, dar cuenta de los procesos de construcción jurídica de la desigualdad y la subordinación social, lo cual implica describir el funcionamiento de nuestras instituciones jurídicas y sus prácticas cotidianas, así como de las ideas que los operadores jurídicos asumen respecto de la subordinación social.

Esta es sin duda una de las tareas principales que los protocolos y circuitos están realizando al poner de manifiesto cuáles son las prácticas de nuestros/as operadores/as sociales y jurídicos, así como sus creencias y valores.

En tercer lugar, es importante que las juristas feministas articulen su pensamiento y su crítica a partir de prácticas y relaciones con otras mujeres feministas, de manera tal que la reflexión de las juristas no quede aislada sino que se relacione y alimente de otras experiencias y disciplinas. Compartimos la idea, expresada por algunas juristas italianas como Lia Cigarini, de que en el ámbito jurídico es extremadamente complejo expresar la diferencia sexual (Cigarini, 1992: 3-4). La sexuación del derecho debe producirse a través de la práctica jurídica, es decir, potenciando la conciencia de las/los operadores jurídicos/as respecto del problema de subordinación del derecho. Obviamente, esto no supone abandonar la lucha por la obtención de aquellos derechos que no se pueden definir a partir del marco de la igualdad. Este sería el caso del derecho a vivir sin violencia de género. Se trata más bien de subrayar que es problemático delegar en formalizaciones la solución de conflictos complejos. La idea es algo conocido por las mujeres de todos los tiempos los derechos: se reivindican, se luchan, se construyen con el esfuerzo cotidiano de todas y todos.

Notas

1. En este sentido M^a Ángeles Barrère Unzueta propone un concepto de discriminación que incorpore la idea de subordinación. BARRÈRE UNZUETA (2001: 145-166)
2. Las teorías jurídico feministas han tenido un gran desarrollo desde los años ochenta. Vid. Bartlet (1991); Faccio (1992).
3. Un interesante trabajo sobre la legislación nacional e internacional con relación al tema de la violencia de género es de la magistrada Inmaculada Montalbán (2004).
4. Uno de los estudios más completos sobre el tratamiento jurídico penal de la violencia intrafamiliar es el que desarrolló el equipo coordinado por Manuel Calvo García en su estudio sobre el tratamiento jurisprudencial del problema (Calvo, 2003).
5. Esta es una línea de trabajo que diversos grupos de mujeres y trabajos han desarrollado Vid. Tamaia (2002);
6. Para un análisis de la distribución territorial de los protocolos en el territorio catalán vid. Dones Juristes (2004).

Bibliografía

- AA.VV: *Contra la violencia machista*. Editado por la Coordinadora de Organizaciones Feministas del Estado español, 1990.
- BARRÈRE UNZUETA, M.A.: “Feminismo y garantismo: ¿una teoría del derecho feminista?”, *Anuario de Filosofía del derecho*, IX, 1992, p. 75-89.
- BARRÈRE UNZUETA, M.A.: “Problemas del Derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 60, mayo 2001, p. 145-166.
- BARTLETT, K. (ed.): *Feminist Legal Theory*. Oxford, Westview Press, 1991.
- BODELÓN, E.: “El moviment feminista i la construcció dels drets de les dones”, *Avenç*, n. 248, 2000, p. 32-38.
- BODELÓN, E.: “Dos metáforas para la liberad: igualdad y diferencia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, 2001.
- BODELÓN, E.: “El feminismo ante la violencia de género” en GARCÍA INDA, A. (coord.): *Género y Derechos Humanos*. Zaragoza, Editores Mira, 2002, p. 339-349.
- BODELÓN, E.; QUEROL, E.: “La violència familiar a Catalunya: polítiques i accions ciutadanes contra la violència envers les dones” en FLAQUER, Lluís (ed.): *Informe sobre la situació de la família a Catalunya*. Barcelona, Departament de Benestar Social, 2002.
- CALVO, M. (coord.): *El tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de justicia*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2003.
- CIGARINI, L.: “Sopra la lege”, *Via Dogana*, n. 5, 1992, p. 3-4.
- DONES JURISTES: *L'abordatge integral de la violència contra les dones a Catalunya. L'estat de la qüestió des d'una perspectiva socio-jurídica*. Barcelona, www.donesjuristes.org
- FACCIO, A.: *Cuando el género suena, cambios trae*. San José de Costa Rica, Illanud, 1992.
- FRASER, N.: *Iustitia Interruptua, Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, trad. M. Holguín/I.C. Jaramillo. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1997.
- INSTITUT CATALÀ DE LA DONA: *Programa per l'abordaje integral de les violències contra les dones*. Barcelona, 2005.
- MACIÀ, B.: “20 anys de lluita contra les agressions a les dones” en AA.VV.: *20 anys de Feminisme*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1996.
- MONTALBAN, I.: *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*. Madrid, Consejo General de Poder Judicial, 2004.

PITCH, T.: *Un diritto per due*. Milano, il Saggiatore, 1998.

RUBIO, A.: "El feminismo de la diferencia: Los argumentos de una igualdad compleja", *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 1990, p. 185-206.

RUBIO, A.: *Feminismo y ciudadanía*. Sevilla, Instituto Andaluz de la mujer, 1997.

RUBIO, A. (coord.): *Análisis jurídico de la violencia contra las mujeres*. Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer. Serie Estudios n. 18, 2004.

TAMAIA. ASSOCIACIÓ DE DONES CONTRA LA VIOLÈNCIA FAMILIAR: *Vinculà't. Materials per treballar amb dones maltractades*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2002.

YOUNG, I.M.: *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid, Cátedra, Col. Feminismo, 2002.

**PROPOSTES METODOLÒGIQUES I INNOVACIÓ DEMOCRÀTICA:
ELS MECANISMES DE PARTICIPACIÓ**

Pilar Solanes Salse

Directora de participació social,

Ajuntament de Barcelona

El debat sobre la participació: alguns punts per a la reflexió

En l'actualitat parlem de participació en el sentit de prendre part en la gestió d'allò que és col·lectiu, que és d'interès públic i que afecta i interessa la societat en el seu conjunt. Des d'aquesta perspectiva, aquesta qüestió no pot ser responsabilitat només de l'administració pública, tot i que els poders públics i organitzacions que la conformen han de vetllar per l'interès general i per l'eficàcia i eficiència de les actuacions encaminades a assolir-la.

Així, podria definir-se la participació política com el conjunt d'activitats a través de les quals els ciutadans i ciutadanes influeixen en la vida política, ja sigui per elegir els seus representants com per orientar, directament o indirecta, els processos de formulació, decisió i implementació de les polítiques públiques. La participació política fa referència a totes aquelles relacions entre els ciutadans i ciutadanes i les institucions polítiques. En aquest sentit, la participació política és un element central en la democràcia¹.

La concepció de la democràcia únicament com el conjunt de regulacions que serveixen per escollir periòdicament les persones que ens han de representar i governar, tant estesa durant el segle XX, ja no és vàlida ni útil en el moment actual. D'una banda, la democràcia, en el futur immediat, haurà d'estar preparada per donar resposta a aquelles persones que ja no es conformen únicament amb la possibilitat de participar en l'elecció del governants. D'altra banda, les polítiques del segle XXI ja no es podran pensar si no és a partir d'una possibilitat real de participació de la ciutadania en el seu disseny².

Cal assenyalar que la Constitució i els Estatuts d'autonomia marquen una distribució competencial, és a dir, unes regles del joc; però això no ha de fer oblidar l'existència d'un àmbit competencial de la ciutadania individualment considerada que és irrenunciable per a la construcció col·lectiva. En aquest sentit, per exemple, no podríem pensar que l'educació dels fills es pot deixar únicament en mans del sistema educatiu, o la cura de la salut en mans del sistema sanitari, o que la cura de les persones és responsabilitat única de l'administració.

Per exercir aquesta competència ciutadana cal relacionar-se amb els òrgans polítics i administratius dels quals depèn la planificació i control dels serveis públics, per tal de fer un seguiment de la seva efectivitat i proposar-ne de nous, però també s'exerceix a partir de les iniciatives individuals o col·lectives dirigides a l'assoliment d'interessos generals i la construcció col·lectiva.

Participar no és tan sols col·laborar, opinar sobre determinades actuacions, o donar-se per assabentat o sentir-se informat d'allò que fan els/les representants. Participar suposa un plus de voluntat, d'intervenció, d'implicació, un sentiment de pertinença a un col·lectiu, a un grup, a una ciutat, a un país, així com un mínim esbós d'un projecte propi, d'una finalitat pròpia. La participació va encaminada a una finalitat; no és en si mateixa una finalitat, sinó tan sols un mitjà per aconseguir el projecte, objectiu o finalitat que una persona o col·lectiu vol assolir.

Si es vol assolir una democràcia més participada, cal pensar i establir els mecanismes per donar més poder als ciutadans i ciutadanes. En aquest sentit, es compta amb mecanismes més directes de consulta i decisió (referèndums,...). Però per construir una democràcia on els ciutadans i ciutadanes disposin de més elements de reflexió que els ajudin a formar la seva opinió, que promoguin la deliberació i els dotin de capacitat d'influència i d'acció en els processos decisoris, cal instaurar altres mecanismes i instruments que facilitin la participació. Aquest és un camí que ja ha estat encetat en alguns territoris i que necessàriament convé aprofundir.

Entenem la participació en els afers públics com quelcom plural que, d'una banda, compta amb mecanismes i canals dissenyats pels poders públics però, de l'altra –i de manera fonamental– contempla i articula la intervenció ciutadana individual o comunitària i l'activitat associativa a les ciutats. És a dir, supera la idea d'assimilar participació a l'emissió d'opinions respecte de les actuacions administratives.

Es tracta, doncs, de plantejar la participació en àmbits i espais diferents, amb ciutadans i ciutadanes diversos; es tracta d'innovar amb

formes de participació real de les ciutadanes i ciutadans en l'elaboració de les polítiques, en l'elecció de models de gestió, en la decisió d'espais de gestió conjunta, en la definició de criteris de qualitat. Les formes de participació han de ser diverses, lligades a les necessitats de diferents col·lectius i de diferents territoris³. Es tracta, també, d'articular el bagatge, les propostes i accions de la societat civil juntament amb l'administració cap a unes fites compartides que ens ajudin a construir i fer seguiment de les polítiques ciutadanes.

La participació i les dones

Les societats occidentals, en el decurs dels darrers segles, han avançat cap a un reconeixement progressiu de la igualtat legal entre homes i dones. Això ha estat clau per a la incorporació de les dones en els àmbits anomenats públics, com són el treball remunerat, l'ensenyament, etc. i per a l'accés de les dones als espais de decisió política i social.

La ciutadania és un status, és a dir, un reconeixement social i jurídic pel qual una persona té drets i deures atesa la seva pertinença a una comunitat. Així, la ciutadania fa referència a una persona lliure, igual i autosuficient, a qui la comunitat reconeix el dret a exercir les seves capacitats.

Com assenyala Mercè Fernández, les regulacions han estat claus i eren imprescindibles per a la igualtat d'oportunitats de dones i homes. Les dones hi han estat incloses formalment, jurídicament i políticament però a partir de la seva adequació als criteris de ciutadania que han definit els homes, a partir de les regles del joc que les dones no han fet, en les que gaire bé mai no hi han participat⁴.

Per tant i en conseqüència, podem dir que l'exclusió de les dones de la vida política ha limitat el desenvolupament ple de les democràcies al ignorar la diversitat, ha desvirtuat el sentit de la igualtat. Mentre encara existeixin desavantatges de les dones en l'esfera productiva i la invisibilització del seu treball podríem dir que existeix una democràcia plena o una democràcia inacabada.

Des d'aquesta posició es tracta, doncs, que es reconegui el paper de les dones en la societat a partir de fer visible la seva presència. Les dones viuen, pensen i actuen i és, a partir d'aquest reconeixement, que cal plantejar conjuntament les noves formes de relació que ajudin també al conjunt de la societat a reformular el concepte de ciutadania.

És evident que queda molt per fer, per arribar a una societat cohesionada, compartida, que reconegui, entre altres coses, les diferències entre ciutadans i ciutadanes i la diversitat, la pluralitat i la riquesa dels diferents col·lectius que la integren.

Així, el repte de les dones avui és poder exercir l'estatus de ciutadanes a partir de la pròpia condició femenina. A partir dels avenços en la igualtat i dels usos dels drets que comporta, cal seguir treballant per l'autonomia en el món personal i social i el desenvolupament de la pròpia vida, és a dir, per la llibertat.

La ciutadania és un procés de construcció permanent i que s'exerceix en la mesura que es té consciència de la condició de subjecte i és a partir d'aquesta condició que es poden reconèixer les especificitats de gènere.

La presència de les dones en tots els àmbits socials és una realitat, però la seva vida, el seu treball, les seves experiències difícilment són visibles. Si parlem de participació, és fonamental avançar en la visibilització del fer i els sabers de les dones per tal de donar oportunitats reals a la diversitat (pluralitat) de dones que conformen la societat.

L'enfocament que proposa Lili Quesada⁵, *holístic polític* de la relació gènere i democràcia, privilegia una paraula clau: integració. Integra des d'allò personal a allò polític-públic, des de la relació individual i familiar a la relació social; integra el concepte amb la pràctica individual, social i política. Integra el discurs contestatari amb el propositiu.

En aquest sentit, es parteix del principi que és necessari integrar l'esfera personal en la social. És a dir, requereix que les dones assumeixin des dels seus processos personals per, de manera cada vegada més conscient, construir en allò públic-social igualtat i equitat.

Així, les dificultats en allò públic, per afavorir la igualtat i l'equitat de gènere, estan en relació directa amb el nivell de dificultat que representa per cada individualitat, per cada persona, assumir-se lliure i en relacions d'igualtat i respecte cap a l'altre.

La ciutadania ha de contemplar-se en el context concret del sistema, d'un entorn, d'una ciutat. És a partir d'aquí que hem de parlar de les condicions que afavoreixen o no la ciutadania de les dones.

És evident, també, que la ciutadania és un procés de construcció permanent que s'exerceix en la mesura en que es té consciència de la condició de subjecte, que passa per reconèixer les especificitats de gènere.

En la mesura que les dones participin demandant que es constitueixen com actores en l'exercici de la democràcia; es vitalitza la vocació ciutadana de les dones quan contribueixen a donar un nou sentit a la democràcia.

Ara bé, el reconeixement de la ciutadania ha estat i és un repte per les dones, doncs ha de començar pel qüestionament de la pròpia subjectivitat de les dones, assumint aquest canvi personal sense perdre de vista els altres. Després suposa la necessitat de prendre accions conjuntes, procurant espais d'anàlisi i reflexió i construint un teixit social que permeti emprendre accions en benefici dels interessos comuns. Això implica un major apropament als processos que ens pertoquen com a ciutadanes.

En aquest sentit i des de la pràctica conjunta de la reflexió participativa, a partir de l'anàlisi i el debat dels grups de dones de la ciutat de Barcelona, en el procés del I Congrés de Dones de Barcelona, es va assenyalar una aproximació al concepte de participació des de la mirada de les dones. "Entenem per participació qualsevol activitat, acció i presa de decisió que incideixi/influeixi en la construcció de la nostra societat, en aquest cas, concretament, la ciutat de Barcelona. Quan diem que les dones participem en la constitució de la societat, ens referim també a la participació com a forma necessària per mantenir, promoure i canviar la societat, mitjançant les relacions i les connexions socials"⁶.

Aquesta definició (mirada, aproximació, posicionament) respecte a la participació permet integrar i donar valor per igual a les actuacions dels poders institucionals i als moviments, lluites per millorar els drets de ciutadania però, sobretot, dóna valor als espais de relació socials on les ciutadanes i ciutadans vivim i actuem de manera quotidiana. Així, és un concepte que integra la pràctica individual, social i política.

Des d'aquesta perspectiva, participar implica anar més lluny de la participació en l'àmbit de la política o les institucions, tot donant valor i integrant les accions participatives en la vida quotidiana i comunitària, ja que així es construeix la societat i, també, significa fer política tot construint les polítiques.

No podríem parlar de participació i dones sense fer referència al moviment de dones, el moviment feminista. Aquest, des dels seus inicis, ha anat construint una veu pròpia des de la diversitat i multiplicitat de punts de vista. El moviment feminista ha agrupat una diversitat de grups de dones amb trajectòries i orientacions diferents, però que ha aconseguit construir els pensaments i l'acció de les dones en una força amb veu pròpia i amb capacitat de decidir i incidir sobre les coses que ens afecten.

En aquest sentit, cal assenyalar, com a fita important, les Jornades *20 anys de feminisme a Catalunya*, celebrades l'any 1996, que van significar un espai de reconeixement d'unes vers les altres i l'establiment de relacions significatives. Les Jornades van permetre comprovar la importància del moviment de dones i alhora, també, va possibilitar convidar a d'altres dones a formar-ne part.

L'associacionisme de dones a Catalunya va tenir uns precedents molt importants a començaments de segle; a l'època de la República i de la Guerra Civil apareixen moviments de dones antifeixistes, posteriorment grups de dones que lluiten per la democràcia i que s'organitzen per a impulsar, des d'òptiques diferents, discursos d'emancipació de les dones. Es comencen a organitzar grups de dones de tipus sectorial i professional entorn dels presos polítics, les condicions de vida dels barris, l'encariment

de la vida. A partir d'aquest moment, es creen grups i espais de dones molt diversos i en gairebé tots els àmbits⁷.

El moviment de dones ha buscat i trobat una línia comú en un mateix espai de relació a partir d'un reconeixement mutu d'autoritats. Això no implica que sigui un moviment homogeni ni que existeixi un acord total en totes les accions i línies d'actuació.

Les dones participen en els espais tradicionals de relació i decisió tenint dificultats per fer valer i que siguin reconeguts els sabers i experiències obtinguts en els espais privats. Així, la cura de les altres persones, el treball a la llar, la participació activa en els espais comunitaris (Bon Veïnatge, AMPAS, ...) i la diversitat de la participació de les dones sobretot en els espais que constitueixen la vida quotidiana i que sostenen la societat romanen encara molt invisibles.

D'altra banda, cal tenir també en compte que moltes xarxes de relació entre les dones tenen caràcter informal i cal trobar les maneres de visibilitzar-les i donar-los-hi valor tot connectant-les amb els espais de construcció col·lectiva.

Així, quan parlem de participació i dones cal considerar les següents condicions:

- Conèixer i reconèixer l'experiència del que les dones fan i pensen, tant des del moviment associatiu específic com des dels altres indrets associatius.
- Millorar la incidència de les dones i les seves formes de participar en els àmbits de presa de decisions.
- Visibilitzar i donar valor a la contribució que les dones realitzen quotidianament en les accions vinculades a la comunitat.
- Donar veu i reconeixement a les dones que realitzen la seva tasca en grups o associacions no específiques.
- Impulsar les xarxes de participació com a formes de relació plural i no jeràrquica.

Els consells de participació ciutadana: l'experiència de Barcelona

Els consells de participació són un instrument per a la millora i la innovació de les polítiques a la ciutat, així com també per exercir la responsabilitat política, entesa com a defensa de l'interès general de la ciutat. És necessari reconèixer la complexitat i la interdependència entre els problemes socials que la ciutat té plantejats i és necessari ser conscients que la seva solució només és possible amb la col·laboració i la participació activa de tota la societat civil en les seves formes d'expressió més diverses (entitats, associacions, ONG, etc.).

Els seus objectius són analitzar, proposar i fer el seguiment de les polítiques de l'Ajuntament de Barcelona, consensuar fórmules per aplicar les polítiques socials a la ciutat i incorporar la societat civil en el disseny i la implementació d'aquestes polítiques.

El 1986 s'aproven les normes reguladores de l'organització dels districtes i de la participació ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona.

Barcelona té una gran tradició en l'associacionisme femení i el govern de la ciutat, a partir de l'arribada de la democràcia, ha volgut comptar amb la participació d'aquest teixit social com un element fonamental en els processos d'identificació, decisió i implementació de les polítiques públiques, és a dir, considerar l'associacionisme femení un element clau per afrontar la solució dels diferents problemes que afecten a les barcelonines, donar resposta a les seves expectatives i fer visibles les seves aportacions a la societat⁸.

L'any 1988 es creà el Consell Municipal de Benestar Social amb l'objectiu d'analitzar, debatre i millorar les polítiques socials de la ciutat. En aquest àmbit es van crear diferents grups de treball, un d'ells va ser el grup Dona, que va elaborar, any rera any, propostes per situar les idees i les necessitats de les dones a l'agenda de la ciutat. Una d'aquestes propostes va ser la creació del Consell de les Dones de Barcelona i els Consells de Dones dels Districtes.

El 1993 ja es va començar a configurar els consells o comissions de dones a diferents districtes de la ciutat, sent el del Districte de Sant Martí

el primer en constituir-se, i el 1994 es crea el Consell de les Dones de Barcelona amb la finalitat d'estimular la participació i l'associacionisme dels col·lectius de dones, conèixer i debatre les actuacions municipals que promouen, d'una banda, la presència de les dones a la societat en tots els àmbits i, de l'altra, els serveis específics adreçats a aquelles ciutadanes que pateixen situacions greus. També és objectiu d'aquest Consell analitzar, debatre i fer propostes sobre aquelles qüestions d'interès per a les dones de la ciutat.

Des de la seva constitució, el Consell de les Dones va treballar, entre altres coses, diferents aspectes relacionats amb la qualitat de vida de les ciutadanes i com incrementar i visibilitzar la presència de les dones a Barcelona. Dins de les diverses propostes efectuades pel Consell, destaca per la seva magnitud i importància la de la celebració d'un congrés de barcelonines.

Així, el gener de 1999 se celebrà el I Congrés de les Dones de Barcelona, *La ciutat que les dones volem*, que va representar un procés paradigmàtic de participació i de treball conjunt entre l'administració municipal i el teixit associatiu femení de Barcelona, amb l'objectiu de redefinir un model de ciutat que realment respongués a la mirada, les necessitats i els desitjos de les barcelonines.

Fruit dels treballs realitzats pels Consells, a l'empara del Congrés, es va fer evident que l'organització de la vida quotidiana de la ciutat no ha tingut en compte les dones ni els seus treballs, que no són els referits a elles mateixes, sinó que comprenen el conjunt de la reproducció de les persones (treball familiar-domèstic) i que, per tant, afecten tothom. Així, una de les recomanacions claus del Congrés va ser en la direcció d'adaptar les ciutats a la vida quotidiana de les persones, homes i dones. Aquestes últimes, en tant que responsables de mantenir la vida, són les que fan un ús més intensiu de la ciutat, la qual cosa comporta un coneixement exhaustiu de l'entorn. Aquest saber acumulat per l'ús quotidià de la ciutat fa de les dones un sector de població capaç d'elaborar propostes i solucions imaginatives que facin front als nous reptes.

En relació a la participació, el Congrés va dedicar una ponència, *Transformem la ciutat donant valors a la participació de les dones*; en aquest sentit es va “redefinir” el concepte de participació com a “qualsevol activitat, acció i presa de decisió que incideixi/influeixi en la construcció de la nostra societat (...). Quan ens referim a la construcció de la societat partim de la base que aquesta es fa des de vessants diferents: les actuacions del poder institucional i els espais de relació social, en definitiva, els espais on els ciutadans i les ciutadanes vivim i actuem de manera quotidiana”⁹. I es va avançar de manera concreta en fer propostes per la millora de la participació de les dones a Barcelona.

En la línia de donar resposta a les conclusions del Congrés de Dones, el 14 de novembre de 2001 es va constituir el nou Consell de les Dones de Barcelona, després d’un procés de discussió i negociació entre les entitats del teixit associatiu femení de la ciutat que va durar més d’un any. Les noves normes del Consell afavoreixen específicament l’ampliació i la diversificació de dones participants, ja que comporten una participació molt més àmplia en tots els àmbits: grups de dones de la ciutat, dones a títol individual, conselleres per a les dones dels districtes i regidores municipals. En aquest sentit, aquest nou Consell de les Dones incorpora molts aspectes que posteriorment van ser contemplats per les Normes de Participació Ciutadana aprovades pel Plenari de l’Ajuntament de Barcelona al juny de 2002. En l’actualitat, el Consell de les Dones de Barcelona agrupa 103 entitats de dones de la ciutat, 20 dones representants dels 10 Consells de Dones dels Districtes, conselleres de dones dels Districtes i les regidores representants dels partits polítics del Consistori.

La constitució del nou Consell de les Dones va significar una pràctica d’avenç en la democràcia participativa i quan, posteriorment, l’Ajuntament va replantejar el canvi de les normes generals de participació ciutadana, el model del Consell de les Dones va ser l’exemple a seguir.

Aquest nou Consell va ser el marc on es va analitzar, discutir i aprovar la proposta de Programa Municipal per a les Dones 2001-2004.

També es va aprovar el Pla contra la violència de gènere, on s'articulen els programes i actuacions municipals però integrats amb l'acció col·lectiva dels grups de dones i d'altres associacions de la ciutat. En aquest sentit, ha implicat la millora de serveis, el reconeixement i suport a les associacions de dones que tradicionalment han treballat aquest tema i l'ampliació i integració d'accions cap els sectors implicats (socials, judicials, salut, etc.).

El nou Consell de les Dones de Barcelona es va aprovar la creació de tres grups de treball d'acord amb les principals línies de treball que assenyalava el Programa municipal per a les dones 2001-2004: un grup sobre violència de gènere, un segon grup sobre vida quotidiana i un tercer amb la missió de fer el seguiment transversal de les polítiques municipals. Aquests grups de treball han estat l'àmbit on s'han discutit i aprofundit les diverses recomanacions, propostes i accions que s'han dut a terme en l'àmbit de dones a la ciutat.

L'esforç col·lectiu del Consell ha permès, també, traspassar i implicar a la resta de la societat en aquells afers que tradicionalment "només eren de dones". En aquest sentit, destacar *L'acord ciutadà contra la violència de gènere*, iniciat l'any 2003 amb l'objectiu de sensibilitzar i corresponsabilitzar a les institucions i associacions ciutadanes en les tasques de sensibilització i prevenció de la violència. Aquesta xarxa ciutadana actualment acull 450 entitats diverses de la ciutat.

Fruit de la feina realitzada pel grup de vida quotidiana del Consell, el 2003 es van celebrar les jornades sobre vida quotidiana a la ciutat, on un dels objectius va ser visibilitzar els projectes que es realitzen a la ciutat en relació a la vida quotidiana; així es van recollir 250 experiències que es realitzen als barris i als sectors de la ciutat. Experiències impulsades per associacions de dones o per associacions de dones i homes que treballen en l'àmbit de la vida quotidiana.

D'altra banda, el grup de seguiment transversal de les polítiques municipals va tenir la missió de fer el seguiment de l'aplicació del programa municipal per a les dones 2001-2004 i fer propostes per a nous programes i accions.

El Consell continua la seva trajectòria amb l'objectiu clar de millorar les polítiques per a les dones a la ciutat. En aquest sentit, ha treballat en la discussió i aportacions al Pla d'Actuacions Municipals (PAM), on es recullen el conjunt d'actuacions que articulen les polítiques municipals.

Actualment, s'està en procés de discussió del Programa Municipal per a les Dones de Barcelona (2005-2008) i es realitza el seguiment dels diferents programes de dones a la ciutat.

Per tal d'enfortir les veus de les dones que participen en els diferents consells dels districtes i en el de la ciutat, d'afavorir processos d'aprenentatge mutu i d'establir recomanacions i propostes per millorar les polítiques per a dones de la ciutat, s'han impulsat quatre grups de treball que impulsen jornades informatives i participatives per a totes les dones de la ciutat relacionades amb els Consells. S'han prioritzat quatre temàtiques: Violència vers les dones: prevenció de la violència, reptes de l'educació; Observatori de les dones: línies estratègiques d'observació; Seguiment de les polítiques transversals per les dones: treball, urbanisme...; Conciliació de la vida personal, familiar, laboral: el temps de les dones.... Aquesta nova manera de fer ens ha permès, fins ara, compartir coneixement i experiències, expressar punts de vista, emetre recomanacions des d'un entorn comú on totes, des de la seva posició, trajectòria i saber, hem pogut contrastar punts de vista, expressar els nostres desitjos de progrés i així, finalment, articular propostes concretes per la millora dels temes tractats.

Hem après, una vegada més, a compartir i a escoltar-nos; dones de col·lectius, barris, procedències diferents de la ciutat, per crear una cultura compartida.

Del treball col·lectiu d'associacions i institucions, en el marc del Consell de les Dones de Barcelona, i els avenços assolits, cal assenyalar alguns aspectes que cal aprofundir per avançar en els objectius previstos.

El treball del Consell de les Dones s'orienta cap aconseguir un discurs i una visibilitat més col·lectiva. En aquest sentit, cal millorar i ampliar la veu dels col·lectius de dones de la ciutat, això implica convidar grups de

dones que encara no participen i, sobretot, facilitar la veu a les dones que s'han incorporat o s'incorporen de bell nou a l'entorn associatiu i comunitari de la ciutat.

Cal seguir avançant en la línia de donar visibilitat social i política als projectes que parteixen dels grups de dones. Cal avançar en la mateixa direcció per donar valor i visibilitzar els projectes que es realitzen des de grups i associacions d'homes i dones on aquestes treballen activament. Aquesta no és una tasca que es pugui articular només des del marc institucional; cal avançar conjuntament en la recerca i anàlisi dels projectes per tal d'afavorir-ne el coneixement i valor col·lectiu.

Avançar per arribar on? Aquests reptes són part d'un camí que ens hauria de conduir a avançar cap a un model de ciutat construït des de un ampli teixit de persones i organitzacions, des dels valors d'aprofundiment cívic, convivencial i democràtic. Això implica un compromís amb la participació, la promoció de les dinàmiques comunitàries, l'enfortiment de les xarxes socials i la implicació de nous actors.

L'acció compartida entre els actors presents en el territori i les institucions per donar satisfacció a les necessitats i suport en l'assumpció de reptes, necessàriament ha de ser una acció concertada entre els diferents actors socials e institucionals. Per avançar en aquesta direcció, cal comptar amb un lideratge habilitador que l'exerceixi l'administració democràtica, donat que és la institució que representa els interessos de la ciutadania en el seu conjunt. La responsabilitat pública és una condició necessària, encara que no suficient, de que no siguin exclosos els interessos, experiències, visió i desitjos de la població femenina en la construcció i desenvolupament del projecte comú.

Participar i corresponsabilitzar-se en la construcció d'un projecte comú de ciutat implica:

- L'elaboració d'una estratègia compartida i flexible que permeti renovació permanent.
- La gestió en xarxa d'actors públics i privats dels principals projectes que estructurin l'estratègia territorial.

- La generació d'una cultura de ciutadania i incentius per arribar a objectius socials.
- La participació ciutadana, entesa com a generadora de capital social i enfortidora de la capacitat d'acció del territori i no simplement com a participació en el disseny i control de gestió dels pressupostos i serveis públics.

Notes

1. Núria Font: *Democràcia i participació ciutadana*, Ed. Putman 1995, p. 9.
2. Jordi Sánchez: *Participació ciutadana i govern local: els Consells ciutadans*. Fundació Bofill, 2000, p. 13.
3. Jordi Sánchez: *Participació ciutadana i govern local: els Consells ciutadans*. Fundació Bofill, 2000, p. 13.
4. Mercè Fernández. *El Consell de les Dones de Barcelona: Una experiència de democràcia participativa*. Barcelona Societat.
5. Lili Quesada Sarabia: *Género y ciudadanía: un debate*. Ed. Adela Garcia, Icaria editorial.
6. I Congrés de les Dones de Barcelona: *La ciutat que les dones volem*. Consell de les Dones de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1999.
7. Montserrat Cervera: *20 anys de feminisme: Com i on ens hem organitzat les dones aquests 20 anys*. Ed. Assoc. dones celebr. 20 anys I Jorn. Cat. Dona i Ajuntament de Barcelona, 1996.
8. Mercè Fernández, Ed. Barcelona societat 12. Ajuntament de Barcelona, 2003, p. 133.
9. I Congrés de les Dones de Barcelona: *La ciutat que les dones volem*. Consell de les Dones de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1999.

Bibliografia

- AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Pla contra la Violència de Gènere*. Sector de Serveis Personals, 2002.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Programa Municipal per a les Dones 2001-2004*. Sector de Serveis Personals, 2002.

- AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Respostes a les recomanacions del I Congrés de les Dones de Barcelona*. Sector Serveis Personals, 2003
- BIRULÉS BERTRAN, Fina: *Dia Internacional de les Dones 2004*. Quaderns de l'Institut/1. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut Català de la Dona, 2004.
- I CONGRÉS DE LES DONES DE BARCELONA: *15 i 16 de gener de 1999, Ponències*. Consell de les Dones de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1999.
- I CONGRÉS DE LES DONES DE BARCELONA: *La ciutat que les dones volem*. Consell de les Dones de Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1999.
- CONSELL MUNICIPAL DE BENESTAR SOCIAL: *Propostes i recomanacions*. Sector de Serveis Personals. Ajuntament de Barcelona, 1989.
- DE VILLOTA, Paloma (ed.): *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Ed. Complutense S.A., 1998.
- FERNÁNDEZ, Mercè (ed.): *Barcelona societat 12*. Sector de Serveis Personals. Ajuntament de Barcelona, 2003.
- FONT, Núria: *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1998.
- GARCÍA, Adela; DÍAZ FLORES, Cecília; DE MIGUEL, Ana; QUESADA SARAVIA, Lili; WILLIAMS, Mariama; FARIA, Nalau; TERUEL, Hogla: *Género y Ciudadanía: Un Debate*. Barcelona, Ed. Icaria Editorial, 2004.
- LEÓN, Magdalena (compiladora); BATLIWALA, Srilatha; KABEER, Naila; RIGER, Stephanie; ROWLANDS, Jo; SCHULER, Margaret; STROMQUIST, Nelly; WIERINGA, Saskia; YOUNG, Kate: *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santa Fe de Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1997.
- MOLINA PETIT, Cristina: *La Igualdad no resuelta*. Las Palmas de Gran Canaria, Ed. Instituto Canario de la Mujer, 1996.
- PASCUAL ESTEVE Josep Maria: *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*. Ed. Junta de Andalucía, 2002.
- PASCUAL ESTEVE, Josep Maria; COHEN, M.; PRATS, J.; SAINZ, C.A.; ÁLVAREZ, J.L.; ZICCARDI, A.; ESTAPE, S.; SALDÍAS, C.; NEDER, C.M.; ECHÁNIZ, J.; BERGILLOS, J.L.; ZAFRA, M.: *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*. Sevilla, Junta de Andalucía, 2004.
- PINDADO, Fernando; SANTCOVSKY, Hèctor; MARTÍ, Pep; CORTINA, Adela: *Cap a un nou model d'associacionisme. Participació i compromís ètic amb la societat*. Dossiers Barcelona Associacions, n. 42. Barcelona, Ed. Ajuntament de Barcelona, 2000.
- SÁNCHEZ, Jordi (coordinador); FONT, Joan; BLANCO, Ismael; GIMÉNEZ, Laura; PINEDA, Laia; MATAS, Jordi: *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*. Barcelona, Ed. Mediterrània, 2000.

SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Joaquim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard; JARQUE, Marina; MEDINA, Lucia: *Experiències de Participació Ciutadana en els Municipis Catalans*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública, 2001.

LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Cristina Carrasco Bengoa

Universidad de Barcelona

Los presupuestos públicos con perspectiva de género¹ son un instrumento político económico desarrollado a lo largo de las últimas dos décadas cuyo objetivo es la equidad social y económica entre mujeres y hombres y el desarrollo de determinados estándares de vida para toda la población. Este tipo de presupuestos incorporan de forma explícita la perspectiva de género en el análisis, desarrollo político e implementación de políticas públicas, manteniendo una especial consideración al trabajo de cuidados no remunerado.

Debido a la importancia que se le otorga en estos presupuestos al trabajo de cuidados y a la necesidad de hacerlo visible desde la Administración Pública, parece conveniente iniciar esta comunicación con un apartado donde se comenten los problemas que presentan los modelos utilizados habitualmente por la economía por no integrar la economía del cuidado y proponer marcos interpretativos más globales que consideren las interrelaciones entre los distintos sectores socioeconómicos.

La economía del cuidado: un “olvido” teórico

Los falsos límites de la economía. Hacia modelos económicos más realistas

Tradicionalmente –ya desde el pensamiento económico clásico– la economía se ha situado dentro de unas fronteras muy estrechas de análisis: el campo de estudio económico ha sido el mundo público mercantil, donde trabajo se ha identificado con empleo. En consecuencia, la economía como disciplina ha funcionado con falsos límites de la vida económica, definiéndose como autónoma, sin considerar que el sector mercantil descansa y se apoya en otros sectores o actividades que no tienen lugar en el mercado o en el mundo público².

Como consecuencia lógica de esta ceguera analítica, los modelos que se han elaborado para representar los procesos económicos, son sólo abstracciones de la producción y distribución mercantil capitalista. El resultado ha sido que dichos esquemas interpretativos ofrecen una visión

desfigurada del mundo real, ya que esconden una parte importante de los procesos fundamentales para la reproducción social y humana –básicamente el trabajo que se realiza en los hogares– sin los cuales, el “mercado” ni siquiera podría subsistir.

Lo habitual en los modelos económicos es considerar a las familias sólo como unidades de consumo de “bienes finales”; como si en el interior de dicha familia no se realizase ningún trabajo adicional para la subsistencia de los miembros del hogar. Sin embargo, el trabajo no remunerado que realizan fundamentalmente las mujeres en el hogar, está dirigido directamente al cuidado de la vida, del cuerpo, de la existencia humana. En nuestras sociedades más industrializadas esto tiene que ver con el cuidado directo de niñas, niños, personas ancianas o enfermas y con tareas de alimentación, higiene, relaciones y afectos dirigidas también a las personas adultas y sanas. En sociedades más rurales, las tareas de cuidados incluyen además todo lo relacionado con la producción de subsistencia.

Pero además, el análisis económico del mercado laboral ha ignorado la relación dinámica que existe entre el proceso de producción de mercancías y el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo. Este proceso no se refiere exclusivamente al trabajador o al tiempo que ella o él pasan en el puesto de trabajo, sino a su ciclo vital completo y a la reproducción de las futuras generaciones (Picchio, 1994). Se trata de un proceso humano y no técnico y, es en este sentido, que la reproducción de las personas no puede separarse ni aislarse del contexto social en el que tiene lugar.

En definitiva, los modelos económicos se nos presentan poco fértiles para el estudio de la realidad, ya que esconden una parte importante de los procesos, básicamente los que tradicionalmente han realizado las mujeres. De aquí la necesidad urgente de utilizar modelos que representen la realidad completa, en toda su complejidad, con las interrelaciones entre las distintas actividades o trabajos (Cagatay et al., 1995; Cagatay, 1998; Bakker, 1994, 1998; Esim, 2000; Carrasco y Mayordomo, 2000).

Desde hace algunos años, desde lo que ha venido a denominarse “economía y género” o “economía feminista”, comienzan a desarrollarse distintas aproximaciones metodológicas, todas ellas íntimamente relacionadas, con el objetivo de ampliar los límites señalados tradicionalmente por la economía e incorporar al análisis el trabajo no remunerado que fundamentalmente realizan las mujeres en el hogar. Estas nuevas aportaciones tienen que ver con la integración del trabajo de cuidados en los modelos macroeconómicos y su relación con el trabajo de mercado, el desarrollo de nuevos esquemas *input-output* incorporando el trabajo no remunerado, la medición de dicho trabajo y su incorporación a las estadísticas económicas, los efectos diferenciados de las políticas públicas sobre mujeres y hombres y los llamados presupuestos sensibles al género (Waring, 1988; Carrasco et al., 1991; Carrasco y Mayordomo, 2000; Durán, 1991, 1995, 1999; Himmelweit, 2002).

Los esquemas interpretativos desarrollados desde esta nueva corriente de pensamiento integran tanto la llamada economía monetaria (mercantil capitalista) como la no monetaria (familiar doméstica y comunitaria) y los distintos tipos de trabajo (Carrasco, 1991; Elson, 1997a; Budlender y Sharp, 1998; Picchio, 2001; Himmelweit, 2002). El sistema económico se entiende formado por tres sectores: el sector privado (que produce mercancías), el sector público (que ofrece servicios públicos) y el sector de los hogares y comunitario (que realiza cuidados directos a las personas). Estos tres sectores interactúan dando lugar a una economía monetaria y una economía no monetaria.

El sector privado está formado por las empresas productoras de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, siendo su objetivo fundamental, la obtención de beneficio³. El sector público ofrece bienes y servicios tanto al sector de los hogares como al sector privado. Realiza un rol de mediador entre estos dos sectores. Aunque los servicios públicos no tengan precio de mercado, el sector público participa en la economía monetaria, ya que sus trabajadores son asalariados y se financia a través de impuestos. Finalmente, el sector de los hogares produce bienes y servicios no dirigidos al mercado, sino para el consumo del hogar. Su

objetivo es el cuidado de las personas, el bienestar, la calidad de vida. En este sector se acostumbra a incluir el trabajo de participación ciudadana o voluntariado social por el hecho de que también es un trabajo no remunerado. En definitiva, la reproducción social –entendida como un espacio de desarrollo humano y calidad de vida– se realiza en la interacción de dos economías con objetivos muy diferentes: la monetaria, con el objetivo del beneficio y la no monetaria, con el objetivo del cuidado.

Ahora bien, estos procesos no se desarrollan en condiciones de “equilibrio armónico”, más bien están plagados de tensiones. Algunas de las más relevantes en relación al tema que nos ocupa son, en primer lugar, la tensión que existe entre el beneficio y los salarios; tensión que guarda relación directa con los dos objetivos señalados anteriormente: el del cuidado y el del beneficio. Estos objetivos son absolutamente contradictorios y, por tanto, están en permanente tensión. Una segunda tensión se manifiesta con el sector público. Su papel de mediador entre el sector privado y el familiar doméstico se traduce en su participación como proveedor de bienestar de la población a través de la oferta de distintos servicios de cuidados o transferencias monetarias directas. Esta “mediación”, de hecho, no es otra cosa que una redistribución de la renta a través de la participación en “cuidados”, en educación, en sanidad, etc. El grado de participación será el resultado de una tensión ideológica-política-presupuestaria. Finalmente, una tercera tensión es la que tiene lugar, no entre los distintos sectores de la economía, sino en el interior de la propia población, entre mujeres y hombres. Como resultado de las relaciones patriarcales, mujeres y hombres quedan situados en distintos ámbitos de la economía. Las mujeres estarán asociadas básicamente a la economía del cuidado, sin reconocimiento social y los hombres a la economía de mercado con valoración social y remuneración. Estas tensiones entre mujeres y hombres no se agotan en el ámbito doméstico sino que también se traspasan al sector privado mercantil cuando las mujeres participan del trabajo de mercado.

Así pues, a diferencia de los modelos habituales (con sesgo androcéntrico) donde sólo se considera el trabajo que se realiza en el lado visible de la economía –el mercantil– y se oculta toda la contribución

de la economía del cuidado no mercantil (invisible), estos nuevos enfoques ofrecen una visión más realista de la sociedad, permitiendo el análisis de las interrelaciones entre los distintos sectores –monetarios y no monetarios– de la economía.

Pero no sólo eso. El análisis a partir de estos enfoques nos obliga a nuevas reflexiones. En primer lugar, permite cuestionar la supuesta autonomía e independencia de la producción capitalista mercantil: tanto por razones monetarias (salarios insuficientes) como por razones que tienen que ver con aspectos afectivo-relacionales de las personas –imposibles de adquirir en el mercado– la economía monetaria depende de la economía no monetaria. Y, en segundo lugar, permite visualizar lo que consideramos la contradicción social fundamental desde una perspectiva más amplia. Tradicionalmente, el análisis económico ha ignorado la relación dinámica entre el proceso de producción de mercancías y el proceso de reproducción humana y, en particular, la reproducción de la fuerza de trabajo. Y así, desde la estrecha mirada mercantil, ha situado el conflicto social entre salarios y beneficio. Incorporar en los esquemas el sector no monetario y, en particular, el trabajo de cuidados, permite redefinir el conflicto social desde una perspectiva más amplia, situando en el centro la vida humana. De esta manera, la contradicción ya no se plantea entre salarios y beneficio, sino entre estándares de vida o niveles de vida aceptables para toda la población y beneficio. Desde esta perspectiva, los salarios se nos presentan como un recurso más que participa en conseguir determinados estándares de vida, pero en ningún caso el único ni siquiera el central. En cambio, todas las actividades de cuidados directos de las personas –en particular, los aspectos afectivos y relacionales que implican– realizados fundamentalmente en el ámbito no remunerado, se nos revelan ahora como el recurso determinante para que la población desarrolle niveles de vida aceptables, entendiendo éstos como algo que va mucho más allá de una cesta de bienes o de unos determinados niveles de ingreso monetario.

En definitiva, el reconocimiento explícito del trabajo familiar doméstico –sin el cual la economía monetaria no podría ni siquiera existir– en los

esquemas económicos, no es sólo una cuestión de justicia, sino de sensatez y rigor si se pretende analizar e interpretar la realidad.

Hacia un análisis económico sin sesgo de género

Las consecuencias del sesgo androcéntrico de los modelos económicos se manifiestan en diversos campos de la economía, distorsionando los resultados y mostrando una realidad que, aunque sólo refleja el mundo masculino, se nos presenta con pretensiones de universalidad. En particular, esto afecta a temas relacionados con el trabajo, la información estadística, las políticas públicas y los presupuestos públicos. Nos centramos aquí en estos dos últimos ya que son ahora nuestro objeto de reflexión.

Una consecuencia de los modelos económicos con sesgo de género es que en la elaboración e implementación de políticas públicas sólo se consideran los efectos en el lado visible de la economía, el mercantil; olvidando u ocultando los efectos que puedan tener en la economía del cuidado no mercantil (invisible). Esto implica un riesgo: si no se tienen en cuenta todos los posibles resultados de la aplicación de la política considerando las interdependencias entre ambas economías, podría producirse algún tipo de ineficiencia o resultado no deseado, del cual ni siquiera se tendría información.

Pero, además, existe un segundo problema relacionado con el anterior. Mujeres y hombres se sitúan en distintos ámbitos de la economía: el no monetario y el monetario, asumiendo cada uno de ellos roles sociales específicos. Esto significa que las personas, de acuerdo con su género, tienen restricciones y condicionamientos sociales diferentes. De aquí que, si no se tiene en cuenta el distinto lugar que ocupan mujeres y hombres en nuestras sociedades, si se ignoran los roles diferenciados y las responsabilidades y capacidades socialmente determinadas para ambos géneros, entonces es posible que una política aparentemente neutral pueda tener consecuencias distintas para cada uno de ellos. Ahora bien, estos distintos efectos de las políticas no sólo son diferentes para ambos sexos, sino que están estructurados de tal

manera que mantienen a las mujeres en una situación de desigualdad social en relación a los hombres: como grupo de población disfrutaban de menos recursos, menores posibilidades de decisión sobre su vida y menor poder social y político. Veamos algunos ejemplos⁴.

En primer lugar, políticas referidas a determinadas transferencias monetarias. El hecho de que mujeres y hombres se sitúen socialmente en los distintos ámbitos de la economía, y que éstos tengan distinta valoración social –sólo se reconoce el trabajo de mercado– tiene como resultado que las transferencias públicas monetarias más relevantes las reciban fundamentalmente los varones⁵. Jubilaciones, bajas por enfermedad, subsidios de desempleo... se otorgan vía mercado laboral. La "otra economía" no da derechos en relación a transferencias monetarias. Tener información más completa sobre la situación de las personas en relación a los trabajos facilitaría –a medio plazo– la discusión sobre derechos de ciudadanía, y –a corto plazo– reducir las desigualdades entre mujeres y hombres vía transferencias.

Otro tipo de políticas que nos interesa mencionar son las políticas de gasto público. En primer lugar, se puede afirmar que las políticas de gasto social en general afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Por ejemplo, reducciones en servicios de cuidados infantiles o centros de atención de personas ancianas o enfermas afecta a ambos sexos como usuarios, pero repercute directamente en un aumento del tiempo de cuidado de las mujeres que asumirán la parte de la actividad que el sector público deja de ofrecer. También reducciones del gasto público en cuidados sanitarios, o aumento de atención sanitaria sin modificación del gasto, puede representar requerimientos de cuidados cada vez mayores exigidos a las familias: tratamientos en el hogar, cuidados postoperatorios, presencia nocturna de un familiar en los ingresos hospitalarios, cirugía mayor ambulatoria, etc. cuidados que normalmente asumen las mujeres. Lo cual, además de aumentar el trabajo de cuidados de las mujeres, puede tener repercusiones en su trabajo de mercado (por ejemplo, renunciando a un empleo por imposibilidad de asumir toda la carga de trabajo), y tender a incrementar las desigualdades entre mujeres y hombres reforzando los roles de cada

uno. Con esta transferencia de cuidados del sector público a trabajo no remunerado, se está sencillamente transfiriendo un coste contable a un sector no monetarizado, con lo cual, dicho coste desaparece. Así, el sector público aumenta su eficiencia apoyándose en el trabajo no pagado de las mujeres.

En definitiva, es urgente reconceptualizar el análisis macroeconómico desde una perspectiva más realista. Para ello es importante tener presente que las relaciones patriarcales juegan un papel central en la división del trabajo, la distribución del empleo, el cuidado de la vida, los ingresos monetarios y la riqueza, con consecuencias diferentes para mujeres y hombres; que el coste de reproducir la fuerza de trabajo y de cuidar y mantener la vida humana permanecerá invisible mientras el trabajo no remunerado no se valore y no se incluya en los procesos económicos. La implementación de una política exige tener en cuenta la visión completa de la realidad social y económica para analizar todos sus efectos. Si sólo se consideran los costes del sector monetario y no los recursos del hogar (que no tienen precio de mercado) podría darse una ineficiencia en el uso de los recursos. Pero, también, ignorar la economía no monetaria del cuidado y las transferencias entre los distintos ámbitos de la economía, lleva a creer que todo el tiempo no dedicado al mercado es un recurso siempre disponible sin coste alguno, lo cual, como se advirtió más arriba, es un peligro de deterioro humano. En cualquier caso, es absolutamente indispensable considerar que "el cuidado es un *input* vital para el resto de la economía" (Himmelweit, 2002).

Para el análisis, elaboración e implementación de políticas públicas en el sentido aquí señalado contamos actualmente con un instrumento importante: los presupuestos públicos con sensibilidad de género.

Los presupuestos públicos sensibles al género

Introducción: ¿qué es un presupuesto público sensible al género?

En esencia, los presupuestos públicos tratan de la forma cómo se generan y cómo se utilizan los recursos públicos. Es decir, los

presupuestos públicos y las políticas públicas son los medios a través de los cuales se determina el acceso de la ciudadanía a los bienes, recursos y servicios públicos. El análisis de los presupuestos nos permite determinar si la distribución de los recursos se corresponde con los objetivos señalados por los gobiernos. Precisamente, el interés de los presupuestos es que representan una poderosa herramienta política con profundas implicaciones en términos de equidad social y económica.

Ahora bien, dichos presupuestos y las políticas que financian se basan en nociones específicas sobre lo que se entiende por economía y cómo se la mide. De aquí que, aparentemente, los presupuestos se presentan como neutrales, sin distinción de la ciudadanía por sexo. Sin embargo, lo expuesto en el apartado anterior lleva a diversas autoras a sostener que esta aparente neutralidad de género quedaría mejor definida como "ceguera al género" (Elson, 1997a). La forma cómo se formula el presupuesto ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades socialmente determinadas de mujeres y hombres. Estas diferencias normalmente están estructuradas de tal manera que colocan a las mujeres en una posición desigual en relación a los hombres con inferior poder económico, social y político. Los presupuestos públicos tradicionalmente han sido un instrumento que ha transmitido y reproducido estos sesgos de género. De aquí nace la idea de comenzar a configurar presupuestos sensibles al género (Sharp y Broomhill, 1990; Himmelweit, 1998).

Un presupuesto sensible al género o presupuesto con perspectiva de género (*gender budget*) hace referencia a un conjunto de procesos, análisis e instrumentos que permiten estudiar los presupuestos públicos (gastos e ingresos) desde una perspectiva de género, identificando las distintas consecuencias e impactos para mujeres y niñas de forma comparativa con las de hombres y niños. Se trata, por tanto, de una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental se presenta desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos de manera diferenciada en mujeres y hombres. Es decir, se trata de utilizar el género como una categoría de análisis y no como una

variable. En consecuencia, las diferentes autoras que han trabajado el tema insisten en que un presupuesto con enfoque de género no es un presupuesto separado para las mujeres y para los hombres, ni tiende especialmente a incrementar los recursos destinados a programas específicos para las mujeres (Elson, 1997b, 1998; Budlender y Sharp, 1998; Sharp, 1999)⁶.

La importancia de dotar a los presupuestos de un enfoque que tenga en cuenta la diferente posición social y económica de mujeres y hombres está en evitar que muchas políticas y presupuestos considerados neutros al género estén afectando de forma diferente a unas y otros. Así, un presupuesto con enfoque de género reconoce las distintas necesidades, privilegios, derechos y obligaciones de mujeres y hombres en la sociedad y reconoce también las diferentes contribuciones de mujeres y hombres en la producción de bienes y servicios, así como su distinta participación en los diferentes trabajos necesarios para la reproducción social. La práctica de desarrollar presupuestos sensibles al género ayuda a mostrar y hacer más transparente la relación existente entre los objetivos políticos y los ingresos y el gasto público, entre la política y la distribución del gasto en todas las actividades del gobierno (Robinson, 1998; Hewitt, 1999). Incorporar entonces el enfoque de género en el análisis, en la planificación y la estimación del presupuesto y en la aplicación de políticas públicas, requiere unir el conocimiento sobre los roles y las relaciones de género y el conocimiento sobre el sector público y la economía.

La iniciativa de presupuestos con sensibilidad de género se plantea con un enfoque transversal en las diferentes actuaciones políticas. La transversalidad o *mainstreaming* es una estrategia cuyo objetivo es hacer de la igualdad entre mujeres y hombres una parte constante en el proceso de política transversal (Fitzgerald y McKay, 2002). Poder hacerla efectiva exige: incorporar de forma explícita la perspectiva de género en el análisis y desarrollo político; contar con información estadística desagregada por sexo en todas las áreas sociales y económicas; establecer objetivos claros y elaborar nuevos indicadores que recuperen las zonas habitualmente invisibles de la economía; claridad y transparencia en la

información y mecanismos de supervisión y métodos de evaluación (Fitzgerald y McKay, 2002).

En definitiva, un presupuesto con sensibilidad de género se plantea como objetivo el análisis de los ingresos y gastos públicos identificando las consecuencias e impactos diferenciados entre mujeres y hombres debido a las posiciones sociales y económicas distintas que ocupa cada uno de ellos. Así, los presupuestos sensibles al género no son presupuestos específicos para las mujeres, ni tampoco se plantean analizar si el gasto público es idéntico para hombres y mujeres. La idea básica es analizar si, dada la situación social y económica distinta y desigual para mujeres y hombres, los ingresos y gastos públicos son adecuados para satisfacer las necesidades de ambos sexos. Se trata de un enfoque que permite visualizar la distancia que puede existir entre declaraciones de objetivos políticos aparentemente neutros al sexo y los recursos que se destinan para su consecución. En palabras de Sharp y Broomhill (2002), "son un mecanismo para establecer si los compromisos del gobierno en cuestiones de género se traducen en compromisos presupuestarios".

Un presupuesto con sensibilidad de género reconoce la estructura social y económica que determina las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que tienen mujeres y hombres en nuestras sociedades; hace visible las contribuciones diferenciadas de mujeres y hombres en la producción de bienes y servicios y, particularmente, da valor al trabajo de cuidados realizado por las mujeres. De aquí que desde un presupuesto con sensibilidad de género se plantea la re-elaboración de prioridades y la re-orientación de las políticas y los programas más que un incremento del gasto en términos globales (UNIFEM, 2000).

¿Por qué es necesario realizar presupuestos sensibles al género?

Tal como se advirtió, la economía oficial mantiene unas fronteras estrechas de análisis que no incluyen la actividad que no pasa por el mercado. En consecuencia, los gobiernos basan sus presupuestos en

una definición sesgada de economía. La consideración de la esfera económica no remunerada es importante no sólo porque puede impedir el sesgo de género, sino también porque permite valorarla y reconocer que resulta esencial para la cohesión social, la calidad de vida y la sostenibilidad social y humana.

La realización de presupuestos sensibles al género permite reducir la gran disparidad que a menudo se observa en los gobiernos entre el desarrollo político de los objetivos de igualdad y la correspondiente asignación de recursos (UNIFEM, 2000). Pero, también, un presupuesto de estas características puede evitar otro tipo de "costes sociales". En primer lugar, los que provienen de las llamadas falsas economías y que tienen que ver con el desplazamiento de costes de un sector remunerado a uno no remunerado comentado anteriormente. En estas situaciones, además de los costes específicos invisibles que recaen sobre las mujeres, se pueden producir otro tipo de efectos sociales negativos: por una parte, si se necesita mayor dedicación a trabajo no remunerado y no se puede realizar, habrá un coste social porque hay personas mal cuidadas; pero, por otra, si se aumenta el tiempo de trabajo no remunerado, entonces se reduce el tiempo de trabajo remunerado, lo que puede significar menor producción de mercado, reducción de ingresos públicos por impuestos, etc. En segundo lugar, no tener en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en el interior del hogar y las distintas responsabilidades diferenciadas que asumen ambos, puede llevar a una mala asignación de las transferencias públicas si estas se canalizan a través de los varones que no son los que habitualmente se responsabilizan de los hijos e hijas. Un tercer tipo de costes sociales se puede presentar con los gastos en educación u otros al no tener en cuenta las diferencias entre sexos. Puede suceder que por razones culturales el gasto público sea utilizado básicamente por los niños y el país pierda un potencial importante al no educar adecuadamente a las mujeres.

Finalmente, algunas autoras apelan a consideraciones de eficiencia económica como un argumento a favor de los presupuestos con sensibilidad de género⁷. La no consideración de los vínculos entre los

sectores remunerados y no remunerados puede llevar a un uso ineficiente de los recursos. Las actividades de cuidados están directamente ligadas al desarrollo de las capacidades humanas, tanto cognitivas como afectivas y relacionales, características absolutamente necesarias no sólo para construir sociedad sino también para el desarrollo del sector mercantil. Difícilmente se puede garantizar la eficiencia en la asignación de recursos si los presupuestos y las políticas públicas no consideran las transferencias de recursos entre los sectores mercantil y familiar doméstico. Situaciones paradigmáticas que requieren considerar ambos sectores económicos son todo tipo de programas de privatización de servicios públicos o de reducciones de gasto público en servicios sanitarios, servicios de cuidados o de educación.

En consecuencia, existen dos principios básicos que orientan el análisis de presupuestos sensibles al género: la estimación por personas además de hogares y el reconocimiento sistemático a la contribución del trabajo de cuidados (Elson, 2003). En el primer caso, se resalta la importancia de examinar no sólo los hogares como unidad de análisis, sino también estimar el presupuesto desde el punto de vista individual de las mujeres y hombres, reconociendo que si bien en los hogares se comparten los recursos, esto frecuentemente se realiza de forma poco equitativa, quedando las mujeres en situación de desventaja⁸. El segundo principio tiene en cuenta que una dimensión clave del impacto del presupuesto en la equidad de género es el impacto sobre la cantidad de trabajo doméstico y de cuidados que debe realizarse. Resulta fundamental entonces considerar dentro de este contexto todo tipo de políticas que tiendan a reducir el gasto público con el objetivo de lograr una mayor eficiencia.

En definitiva, la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos y la política macroeconómica presenta una dimensión de equidad y una de eficiencia. Los presupuestos con sensibilidad de género, al fortalecer la recogida y el análisis de datos desagregados por sexo y aumentar la capacidad de evaluar los recursos dirigidos a hombres y mujeres, pueden ofrecer una mayor comprensión

de la estructura del gasto y aumentar la eficiencia de las políticas (Bellamy, 2002). A la postre, el objetivo es conseguir simultáneamente un mayor crecimiento en términos de desarrollo humano y un mayor empoderamiento de las mujeres.

¿Cómo realizar un análisis de presupuestos sensibles al género?

Para desarrollar un presupuesto sensible al género no existe un modelo único, sencillo y general; no existe una única forma de realizarlo. Las diferencias entre las distintas prácticas pueden presentarse en: el nivel político a considerar (nacional, regional, local...); los aspectos que va a cubrir (todo el presupuesto, parte de él, gasto en determinados programas, cambios en el sistema impositivo...); la forma de analizar el presupuesto (económica, funcional, administrativa...); presentación del análisis (incorporado en el presupuesto general, en anexos especiales, en paneles específicos...).

Como elementos importantes a mantener durante todo el proceso para el buen desarrollo del presupuesto se suelen señalar la transparencia del presupuesto y la aceptación de responsabilidades políticas, la participación de los distintos sectores políticos y sociales involucrados, la sostenibilidad financiera del presupuesto, y un análisis y estrategia a largo plazo de revisión y evaluación para asegurar la continuidad de la experiencia cada vez en mejores condiciones (McKay y Fitzgerald, 2003)⁹.

Cada presupuesto tiene dos vertientes bien definidas: los ingresos y los gastos. La política de ingresos tiene por objeto obtener los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que la política de gasto es el vehículo a través del cual se plasman las políticas sociales y familiares, entre otras. Ambas políticas constituyen un todo cuyos términos devienen inseparables, puesto que sin recursos económicos es imposible la realización del gasto y sin éste no es posible conseguir la redistribución del ingreso. En ambos casos, un análisis con perspectiva de género debe comenzar con una comprensión de la situación de las mujeres y hombres del país u área geográfica de interés con relación al sector que se investiga.

En relación a la política tributaria (ingresos), no resulta por lo general fácil percibir las diferencias de género ya que pareciera que los impuestos están al margen del sexo de las personas contribuyentes. Sin embargo, la manera cómo un gobierno obtiene los ingresos a través de los distintos tipos de impuestos o cómo brinda exenciones a ciertas instituciones, personas o actividades, tiene consecuencias distintas sobre mujeres y hombres. Hasta ahora, se han realizado menos análisis respecto a los ingresos que a los gastos. Para el caso español, Paloma de Villota ha realizado numerosos estudios analizando el impacto diferenciado sobre mujeres y hombres de la política fiscal.

En relación al gasto, Sharp y Broomhill (1998) recomiendan iniciar el análisis considerando el gasto en términos de tres categorías:

- a) Gastos específicamente dirigidos hacia asuntos de género o a las mujeres.
- b) Gastos relacionados con oportunidades de empleo igualitarias particularmente en el sector público.
- c) Gastos generales o principales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial sobre cada uno de ellos.

Esta separación fuerza a pensar específicamente sobre el tercer grupo que corresponde a la mayor parte del gasto y es el que mayor grado de dificultad presenta en el análisis.

Se trata después de "seleccionar las herramientas para el análisis del presupuesto sensible al género". Las distintas experiencias han permitido desarrollar un conjunto de herramientas, de las que el Secretariado de la *Commonwealth* ha identificado las siguientes¹⁰.

1. *Evaluación de políticas con perspectiva de género*. Es una herramienta que busca evaluar las políticas que subyacen a las asignaciones de presupuesto para identificar sus probables impactos en mujeres y hombres. Analiza las políticas de las diferentes carteras y programas centrandó la atención en aspectos, implícitos y explícitos, que tengan que ver con diferencias y desigualdades de género.

2. *Evaluación de personas beneficiarias.* Esta técnica de investigación tiene como objetivo analizar las opiniones de mujeres y hombres, para constatar hasta qué punto las ofertas de servicios públicos y los patrones de gasto público satisfacen sus necesidades o concuerdan con sus prioridades
3. *Análisis de la incidencia del gasto e ingreso público desagregado por sexo/género.* En relación al gasto público, se trata de analizar la distribución del gasto de un determinado programa entre mujeres y hombres, niñas y niños. Y, en relación a los ingresos, se trata de examinar tanto los impuestos directos como los indirectos, para calcular cuánto pagan en concepto de impuestos las distintas categorías de personas u hogares.
4. *Análisis del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, desagregado por sexo/género.* Un análisis desagregado por sexo/género sobre el impacto del presupuesto en el uso del tiempo, intenta identificar las relaciones entre el presupuesto público y los presupuestos o estudios del uso del tiempo de mujeres y hombres, de modo que se revelen y visibilicen las implicaciones macroeconómicas del trabajo no remunerado en la reproducción social y los estándares de vida de la población.
5. *Marco de política económica a medio plazo, con sensibilidad de género.* Se trata de incorporar en los modelos económicos los roles diferenciados de mujeres y hombres en la actividad económica.
6. *Informe anual de presupuesto con perspectiva de género.* Implica un proceso que podría utilizar cualquiera de las herramientas anteriores. Requiere un alto nivel de compromiso y coordinación en todo el sector público. Se intenta demostrar consecuencias previstas de las estimaciones de gasto para abordar temas de desigualdad entre mujeres y hombres. Ya que la desagregación convencional hace difícil analizar el diferente impacto según sexo, se trata de realizar desagregaciones en categorías relevantes que permitan el análisis por sexo/género.

Más allá de las políticas de igualdad: la perspectiva de los estándares de vida

Finalmente, queremos dar un paso más y plantear un objetivo más ambicioso, pero, a nuestro juicio, absolutamente necesario. El interés de los presupuestos con sensibilidad de género es que representan una poderosa herramienta política con profundas implicaciones no sólo en términos de equidad social y económica sino también en la consecución de determinados estándares de vida. Entendemos la calidad de vida o los estándares de vida¹¹ como un proceso continuo de expansión de lo que una persona puede ser o hacer (por ejemplo, estar saludable o participar en la vida comunitaria); como un proceso dinámico de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y las relaciones sociales. La satisfacción de las necesidades no sólo hace referencia a las necesidades biológicas y sociales sino también a las necesidades emocionales y afectivas. Estas últimas se desarrollan básicamente en el ámbito del hogar y cuentan con muy malos sustitutos en el ámbito monetario. Desde esta perspectiva, el desarrollo de estándares de vida es un proceso que debe ser continuamente reconstruido, que requiere de recursos materiales pero también de contextos y relaciones de cuidado y afecto, proporcionadas éstas en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares. Así, la experiencia femenina en el cuidado de los cuerpos y las emociones se nos presenta como un aspecto determinante y fundamental en el análisis de los estándares de vida.

La perspectiva de los estándares de vida que visibiliza y sitúa los trabajos de cuidados como elemento central del desarrollo humano, va mucho más allá de la idea de igualdad de oportunidades, ya que permite plantear las responsabilidades reproductivas como un tema social y político de primer orden, y no como un aspecto privado (de responsabilidad femenina). Por tanto, se trata de un asunto que para su desarrollo requiere de una negociación política explícita entre instituciones públicas y privadas, hombres y mujeres (Addabbo, Lanzi, Picchio, 2003). La forma cómo se diseñen e implementen las políticas

públicas y cómo se otorguen las transferencias monetarias estará configurando una organización específica de distribución del tiempo y del trabajo entre mercantil y familiar doméstico. Estará determinando el tipo y cantidad de cuidados que se realizará desde los hogares, el que se ofrecerá desde el sector público y el que se podrá adquirir en el mercado. Todo lo cual afectará al estatus social, a la independencia económica y a las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

La dimensión política de los estándares de vida se manifiesta entonces en la forma en que la sociedad se organice y determine para el acceso a los recursos y la distribución de la riqueza entre los distintos grupos sociales. En este sentido, la institución pública debiera colaborar a crear las condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades en condiciones de humanidad. Esto significa tener en cuenta a las personas como individuos e individuos, es decir, con sus individualidades. Y aceptar que las relaciones son dinámicas y cambiantes y, por tanto, que el tipo de hogar elegido por cada una o uno puede variar a lo largo del ciclo vital. De aquí que las políticas deben pensarse e implementarse de forma individualizadas y no orientadas hacia un determinado tipo de familia preestablecido.

Lo anterior exige reconocer que el trabajo familiar doméstico forma parte de la organización profunda de las condiciones de vida, que interactúa con los servicios públicos y los bienes de mercado posibilitando el desarrollo de la vida en condiciones de humanidad. Se trata por tanto, de otorgar a dicha actividad un lugar central en los procesos sociales; de realizar un cambio profundo de prioridades, una inversión de valores que se aleja del objetivo del beneficio para centrarse en las condiciones de vida de las personas. Se trata, en definitiva, de reconocer que el cuidado de la vida humana no es una responsabilidad exclusiva de las mujeres, sino un asunto social y político de primer orden que exige un compromiso de toda la sociedad.

En definitiva, aceptar que para la subsistencia y reproducción de la población en determinadas condiciones de humanidad y calidad de vida son necesarios distintos tipos de trabajos –siendo seguramente el de

mayor relevancia el trabajo de cuidados directos por lo que implica de relación— obliga a analizar la sociedad desde la perspectiva aquí propuesta considerando las distintas actividades involucradas en dichos procesos. Si el objetivo social son los estándares de vida de toda la población, es necesario analizar en conjunto los distintos recursos que participan en el proceso. Análisis parciales también ofrecerán resultados parciales y probablemente sesgados y erróneos.

La importancia —además de simbólica— de estos enfoques es poner a la Administración Pública en relación directa con los estándares de vida de la población, destacando la importancia del trabajo de cuidados. De esta manera, se está asumiendo que existe una tensión histórica entre el bienestar de la población y el beneficio privado que exige la participación del sector público para la organización y redistribución de los recursos, en función de los estándares de vida generalizados.

Notas

1. Para el término inglés *gender budget* no existe una única traducción castellana. Se utiliza indistintamente “presupuestos públicos sensibles al género”, “presupuestos públicos con sensibilidad de género”, “presupuestos públicos con perspectiva de género” o algún otro.
2. Este tema está desarrollado en Carrasco y Mayordomo 2000 y en Carrasco et al., 2004.
3. Aunque también se puede considerar en este sector el cooperativo, es absolutamente minoritario.
4. El tratamiento de esta temática está desarrollado en Himmelweit, 2002; Picchio, 2001; Budlender y Sharp, 1998 y UNIFEM, 2000).
5. Estos aspectos se discuten en Carrasco et al., 1997.
6. El primer presupuesto sensible al género fue desarrollado por el Gobierno Federal en Australia en 1985. Se realizaron informes amplios que analizaron la totalidad del gasto en el presupuesto del gobierno desde una perspectiva de género. La Oficina de la Situación de las Mujeres (*Office of the Status of Women*) jugó un papel crucial en la coordinación del proyecto y la participación de la población civil. Desde entonces la utilización de los presupuestos de género ha evolucionado, introduciendo —además de la evaluación cuantitativa de gastos— un informe sobre las políticas necesarias para lograr los objetivos del gobierno en relación a las mujeres (Sharp y Broomhill, 1998). En relación a la Unión Europea, posiblemente es en el Reino Unido donde el estudio de presupuestos sensibles al género está

más desarrollado. La experiencia ha estado liderada por una Organización no Gubernamental denominada *Women's Budget Group* integrada por mujeres académicas y expertas en temas políticos procedentes de universidades y ONG. La única experiencia en el Estado español se ha desarrollado en el País Vasco. Desde el Gobierno Vasco, a iniciativa de Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer), se ha desarrollado una experiencia de presupuesto con sensibilidad de género implicando a seis departamentos, los cuales han analizado algunos programas concretos.

7. Himmelweit, 2002. De alguna manera, la reducción de costes sociales también representa mayor eficiencia.
8. Los estudios pioneros sobre la desigual distribución de recursos en el interior del hogar entre mujeres y hombres son de Jan Pahl. Ver Pahl, 1988.
9. Un buen resumen de las dimensiones a considerar en un presupuesto sensible al género y de algunos ejemplos reales es Elson, 2003.
10. Ver Budlender y Sharp (1998), Elson (1997a).
11. Calidad de vida y estándares de vida no son exactamente sinónimos. A veces se ha propuesto no utilizar el término de estándares de vida, ya que la economía lo ha subordinado a un significado económico limitado, y usar en su lugar el de calidad de vida. Aquí no haremos diferenciación, aunque por supuesto el problema es mucho más que semántico.

Bibliografía referenciada

- ADDABO, T.; LANZI, D.; PICCHIO, Antonella: "On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach", *Third International Conference on the Capability Approach*. Pavia, 2003.
- BAKKER, Isabella: "Introduction: Engendering Macro-economic Policy Reform in the Era of Global Restructuring and Adjustment" en BAKKER, Isabella (ed.): *Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Books. Traducción castellana en CARRASCO, C.: *Mujeres y Economía* (1999), Icaria, 1994.
- BAKKER, Isabella: *Unpaid Work and Macroeconomics: New Discussions, New Tools for Action*. Ottawa, Status of Women Canada, 1998.
- BELLAMY, Kate: "La introducción de los presupuestos de género y el grupo de mujeres del Reino Unido para los presupuestos", 2002, www.emakunde.es.
- BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina: "Introducción" en BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina; ALEMANY, Carmen: *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Madrid, Fuhem-Icaria, 1994.
- BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda; ALLEN, Kerri: *How to Do A Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London, Commonwealth Secretariat, 1998.

- CAGATAY, Nilufer: *Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies*. UNDP Social Development & Poverty Elimination Division, Working Paper Series #5. New York: UNDP, 1998.
- CAGATAY, Nilufer; ELSON, Diane; GROWN, C.: "Introduction to Gender, Adjustment and Macroeconomics", *World Development*, vol. 23, n. 11, 1995.
- CARRASCO, Cristina: *El trabajo doméstico. Un análisis económico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales, Madrid, 1991.
- CARRASCO, Cristina et al.: *El trabajo doméstico y la reproducción social. Instituto de la Mujer*, Serie Estudios n. 28, Madrid, 1991.
- CARRASCO, Cristina et al.: *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*. Instituto de la Mujer, Serie Estudios n. 51, Madrid, 1997.
- CARRASCO, Cristina; MAYORDOMO, Maribel: "Los modelos y estadísticas de empleo como construcción social: la encuesta de población activa y el sesgo de género", *Política y Sociedad*, n. 34, 2000.
- CARRASCO, Cristina et al.: *Trabajo con mirada de mujer. Consejo Económico y Social*, Madrid, 2004.
- DURÁN, María Ángeles: "El tiempo en la economía española", *Información Comercial Española*, n. 695, 1991.
- DURÁN, María Ángeles: *The International comparison of Gross National Products: a time and gender approach*. Florencia, European Institute, 1995.
- DURÁN, María Ángeles: *Los costes invisibles de la enfermedad*. Madrid, Fundación BBV, 1999.
- ELSON, Diane: *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budget?: Changing The Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and The Economy of Care*, Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedure. London, Commonwealth Secretariat, 1997a.
- ELSON, Diane: *Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures within The Context of Economic Reform: Some Policy Options*, Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedure. London, Commonwealth Secretariat, 1997b.
- ELSON, Diane: "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", *Journal of International Development*, November-December (10), 1998, p. 929-941.
- ELSON, Diane: "Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos" en DE VILLOTA, Paloma (ed.): *Economía y Género*. Barcelona, Icaria Editorial, 2003.
- ESIM, Simel: *Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality*, Paper prepared for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender Into Government Budgets. London, Commonwealth Secretariat, 2000.

- FITZGERALD, Rona; McKAY, Ailsa: "Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco", dossier informativo, 2002, www.emakunde.es.
- HEWITT, Guy: *Commonwealth Secretariat's Gender-Sensitive Budget Initiative*, June 28-30, 1999 UNDP Workshop on Pro-Poor, Gender-and Environment-Sensitive Budgets, 1999.
- HIMMELWEIT, Susan: "The Need for Gender Impact Analysis" en ROBINSON, Sarah (ed.): *op. cit.*, 1998.
- HIMMELWEIT, Susan: "Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy", *Feminist Economics*, 8(1), 2002.
- MAYORDOMO, Maribel: *Dones, Treballs i Economia Laboral. Una proposta alternativa per analitzar el món del treball*. Barcelona, CTESC, 2004.
- McKAY, Ailsa; FITZGERALD, Rona: "Manual de Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco", 2003, www.Emakunde.es.
- PAHL, Jan: "Earning, Sharing, Spending: Married Couples and Their Money" en WALKER y PARKER (eds.): *Money Matters, Income, Wealth and Financial Welfare*. Londres, Sage Publications, 1988.
- PICCHIO, Antonella: "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral" en BORDERÍAS et al.: *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona, Icaria, 1994.
- PICCHIO, Antonella: "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida" en CARRASCO (ed.): *Tiempos, trabajos y género*, Publicacions Univerisitat de Barcelona, 2001.
- ROBINSON, Sarah (ed.): *The Purse or The Wallet?*, Proceedings of the Women's Budget Group Seminar, held at Church House Conference Centre, Westminster, London, February 12, London, Fawcett Society, 1998.
- SHARP, Rhonda: "Women's Budgets" en LEWIS, Meg; PETERSEN, Janice (eds.): *Feminist Dictionary of Economics*. New York, Edward Elgar Publishers, 1999.
- SHARP, Rhonda; BROOMHILL, Ray: "Women and Government Budgets", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 25, n. 1, 1990, p. 1-14.
- SHARP, Rhonda; BROOMHILL, Ray: "International Policy Developments in Engendering Government Budgets" en SHANNON, Elizabeth (ed.): *Australian Women's Policy Structures*. Hobart, Centre for Public Management and Policy, University of Tasmania, 1998.
- SHARP, Rhonda; BROOMHILL, Ray: "Budgeting for Equality: The Australian Experience", *Feminist Economics* 8 (1), 2002.
- UNIFEM: Progress of the World's Women 2000, UNIFEM Biennial Report, 2000.

VILLOTA, Paloma de (ed.): *La Política Económica desde la perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la unión Europea*. Madrid, Alianza Editorial, 2000.

VILLOTA, Paloma de (ed.): *Globalización a qué precio. Su impacto en las mujeres del Norte y del Sur*. Barcelona, Editorial Icaria, 2001.

VILLOTA, Paloma; FERRARI, Ignacio: *La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, n. 68. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

WARING, Marilyn: *If Women Counted*. New York Harper and Row, Publishers, 1988.

CONCLUSIONS

Maria de la Fuente Vázquez

Directora del projecte Ciutats i Persones

El debat sobre les polítiques de gènere és una tasca constantment oberta i arrelada en les pràctiques locals. Aquest és el punt de partida del conjunt de treballs realitzats en el si del seminari Ciutats i Persones, que s'ha traduït en els articles que teniu a les mans. I aquest text conclusiu recull alguns dels elements més rellevants del conjunt d'aquesta tasca de debat i proposta. Això vol dir que no presenta un seguit de qüestions resoltes, sinó que recorre els principals elements de reflexió que han sorgit en molt bona mesura a partir de la pràctica local duta a terme per ajuntaments i associacions. Han estat el conjunt d'agents polítics i socials que actuen en el terreny de la proximitat local els que han posat sobre la taula les dificultats de les polítiques de gènere i els que han obert, i obren constantment, noves pràctiques, reconeixements i horitzons d'equitat per explorar.

Les polítiques d'equitat entre homes i dones¹ han viscut un ràpid procés d'implantació a tots els nivells de l'administració. Han passat en 30 anys de ser inexistents a introduir-se, mitjançant algun tipus de planificació, a totes les administracions públiques autonòmiques i central de l'Estat. Al nivell local trobem un discurs favorable a les polítiques d'equitat entre homes i dones en la majoria dels ajuntaments mitjans i grans, i en bona part dels cartipassos municipals s'ha inclòs la figura del pla o la regidoria d'igualtat dona-home com a responsable de la seva implementació. L'evolució duta a terme, però, no està tan consolidada com es podria preveure i, de fet, es presenta en el mapa català de forma molt heterogènia tant pel que fa als seus aspectes formals com pel que fa als continguts i els recursos.

Una reflexió sobre alguns dels aspectes més significatius de les propostes feministes en l'àmbit local i la seva traducció en polítiques d'equitat entre homes i dones ens permet, d'una banda, conèixer en quin moment polític ens trobem, i de l'altra, explorar alguns dels elements més innovadors que la perspectiva feminista pot aportar a les polítiques públiques locals.

L'estat de la qüestió: polítiques, organismes i plans

La conceptualització i la pràctica de les polítiques d'equitat home-dona s'han desenvolupat amb una notable diversitat. No només la implantació en els ajuntaments és força desigual, sinó que les perspectives des de les quals s'ha dut a terme la seva aplicació han estat diverses. Es pot considerar que hi ha tres grans enfocaments de les polítiques d'equitat dona-home: la igualtat d'oportunitats, l'acció positiva i les polítiques transversals de gènere. Aquests diversos tipus poden ser entesos com a paradigmes rivals, però també com a moments d'una evolució pel que fa als objectius i l'àmbit d'abordatge. Interpretar-los així ens permet llegir l'aplicació d'un o altre enfocament en termes del grau de maduresa de les polítiques d'equitat dona-home. Tot i això, cal assenyalar que l'aplicació de polítiques es produeix sovint superposant les diverses perspectives. En aquest sentit cal assenyalar –així ho fa Mònica Gelambí– que la complementarietat d'aquestes polítiques també es constitueix en valor. Generalment no són estratègies excloents, sinó que són implementades de forma conjunta per tendir a multiplicar els efectes esperats sobre les desigualtats.

Gelambí, Astelarra i León exposen, en els seus capítols, alguns dels trets d'aquestes tres tipologies de polítiques d'equitat entre homes i dones. La igualtat d'oportunitats es centra en el combat de les discriminacions formals i en l'aplicació de les mesures necessàries (principalment educatives i laborals) per fer possible el desenvolupament de les dones en els àmbits dels quals havien estat excloses en condicions iguals a les que avui gaudeixen els homes. L'acció positiva incorpora la idea que cal garantir els iguals resultats en aquestes esferes, i que cal adoptar mesures específiques per garantir la presència de les dones en les mateixes, fent front així a la segregació horitzontal i vertical (és a dir, a la acumulació de dones de determinats àmbits i en les esferes inferiors dels espais "conquerits"). La transversalitat de gènere (o *gender mainstreaming*) posa de manifest que la desigualtat entre homes i dones no és pròpia només de l'esfera tradicionalment masculina, sinó que és un fenomen de caire estructural que travessa tots els àmbits de la vida. Per

tant, totes les polítiques tenen a veure amb les desigualtats de gènere i totes les àrees d'intervenció són susceptibles d'incorporar la perspectiva de gènere. Així, s'amplia el camp d'actuació política a l'esfera privada (tradicionalment femenina i invisible) i, al mateix temps, s'incorpora el reconeixent de temàtiques com la planificació dels espais o dels temps, la seguretat, l'economia o el medi ambient, que no són alienes a les desigualtats entre homes i dones i als papers jugats històricament per unes i altres; que, en definitiva, no hi ha àmbits d'intervenció ni esferes de ciutadania "neutres".

Els instruments amb els quals s'han dotat les diverses administracions per aplicar mesures a favor de l'equitat entre homes i dones són (si més no en l'àmbit formal) similars, i les principals dificultats i debats s'han reproduït en les diverses esferes. Es tracta dels plans interdepartamentals i organismes específics per a impulsar-los, acompanyats pels debats sobre la dotació pressupostària, la dependència orgànica i la forma de mesurar-ne l'èxit. De fet, tal i com s'assenyala en aquesta publicació, que aquests organismes no apliquin directament les polítiques d'igualtat esdevé una dificultat fonamental per a l'avaluació del seu èxit. Aquesta tasca és assenyalada per Celia Valiente com un dels principals reptes per a la recerca en aquest terreny. L'autora també assenyala com a deure pendent l'enriquiment amb les perspectives dels països del Sud dels objectius i els mètodes de les polítiques d'equitat entre homes i dones.

Els programes europeus d'acció comunitària s'inicien l'any 1981 i, a partir d'un marc d'actuació centrat en l'àmbit laboral, progressivament augmenten els seus àmbits d'actuació fins l'any 2000. Els instruments dels quals es doten els programes comunitaris són diversos (legals, programacions estratègiques, accions positives, investigació, informació, etc.). Judith Astelarra considera que hi ha, efectivament, un progrés en l'enfocament des de la igualtat d'oportunitats (en els primer i segon programa d'acció), passant per la introducció de la perspectiva de l'acció positiva (segon i tercer) i fins a la perspectiva de la transversalitat de gènere en el quart programa. En aquest cas l'evolució és clara i possiblement està fortament marcada pels acords internacionals de la Cimera de Beijing.

Pel que fa als Plans d'actuació d'àmbit autonòmic o estatal, es comencen a dur a terme a finals dels 80. Tal i com ho mostra Astelarra, però, no hi ha una evolució clara pel que fa al tipus d'accions que duen a terme, ni tampoc una clara diferenciació de funció dels partits polítics, a diferència del que sí succeeix en l'àmbit local, on l'eix esquerra-dreta es mostra com a explicatiu del grau d'assumpció de l'estratègia de les polítiques de gènere. D'altra banda, els plans d'actuació autonòmics i estatals posen un fort accent en la sensibilització de la població en general i a la formació i informació de les dones com a col·lectiu discriminat, més que no pas a altres tipus de polítiques, com la intervenció directa en les desigualtats o el desenvolupament institucional i el recolzament del món associatiu.

És possible identificar una tendència a una certa pèrdua de coherència de la planificació de les polítiques d'equitat entre homes i dones a mesura que l'administració és més local; que conjuntament amb la tendència cronològica que també va en aquest sentit (primer es van dur a terme els plans europeus, després els estatals, després els autonòmics i finalment encara s'estan dissenyant els primers locals), ens indica les dificultats conforme s'incrementa la complexitat pel que fa als actors i a la concreció de les propostes que s'han de dur a terme. Possiblement l'esfera local ofereix més dificultats a l'hora d'incorporar en les actuacions de l'administració les progressives perspectives de l'equitat entre homes i dones (tant per l'escassetat de recursos, com per la novetat que suposa per aquest nivell administratiu pensar en equitat de gènere i actuar transversalment) encara que, com també s'apuntarà més endavant, l'esfera de la proximitat és, al mateix temps, especialment propícia per a l'assaig i la introducció d'innovacions en l'àmbit del feminisme com en d'altres.

Tal i com ho assenyala en el seu capítol Mònica Gelambí, aproximadament la meitat dels ajuntaments que ha estudiat afirmen estar aplicant mesures des d'una perspectiva de transversalitat de polítiques d'igualtat dona-home. Però el fet que majoritàriament aquest discurs sí estigui incorporat en els consistoris, apunta una certa hegemonia de la perspectiva transversal de gènere en el discurs, que pot provenir tant de la influència de les associacions locals com, també, de l'existència

d'estructures i instruments polítics en tots els àmbits supralocals. Gelambí en el seu estudi destaca la rellevància de diversos factors en l'aposta per polítiques transversals de gènere: el número d'habitants, el partit polític (major sensibilitat pels partits situats a l'esquerra), el suport de la Diputació de Barcelona. Aquests ajuntaments motivats com seria d'esperar han optat per tenir una regidoria específica i un pla d'igualtat. De la mateixa forma pot haver estat un element determinant l'existència d'un moviment social feminista fort en la població i la predisposició d'un/a polític/a o un/a tècnic/a sensibilitzada en el consistori. L'article assenyala també un element que pot centrar el debat en la perspectiva d'unes futures polítiques de gènere en l'àmbit local: no hi ha una total correspondència entre l'aplicació de la gestió transversal de gènere i el discurs d'una Política de gènere; tal es definida, orientada a un nou contracte social entre ambdós sexes.

Obrint noves perspectives a les polítiques públiques

La perspectiva que les polítiques de gènere ofereixen sobre els objectius, els mètodes i el disseny del conjunt d'actuacions de les administracions poden obrir una via per a la renovació del conjunt les polítiques públiques. No podria ser d'una altra manera, ja que les polítiques de gènere pretenen ser, a més de la incorporació d'un nou catàleg d'actuacions a l'agenda de la gestió pública, una nova mirada sobre allò polític.

Aquesta perspectiva innovadora està lligada a l'àmbit municipal, ja que és l'esfera local la que acull l'expressió concreta de les diverses dinàmiques socials, i és l'administració municipal la que, gràcies a la proximitat, pot generar noves pràctiques en resposta a aquestes situacions i necessitats constantment canviant. El reconeixement de la diversitat i la incorporació de nous elements vinculats a l'esfera privada-domèstica poden adquirir categoria política a l'àmbit local, a diferència d'allò que passa a una escala superior, on en les institucions actuen a partir de la uniformització de les necessitats i l'estandarització de les demandes socials i els seus canals d'expressió. El valor de la proximitat, que sovint ha estat reivindicat per les posicions a favor d'un "nou

localisme”², s’omple de significat quan ens apropem a la qüestió de les polítiques de gènere: és des d’un govern de proximitat on millor els ens públics poden fer-se càrrec de dos trets de la societat mirada des d’una perspectiva de gènere: la inclusió de complexitat que hi ha darrera de la igualtat formal i la inclusió de l’esfera privada en la política.

a) Cap a una igualtat inclusiva de la diversitat

Les polítiques de gènere ens ofereixen un model superador de la igualtat d’oportunitats. La crítica a aquest model té a veure amb les limitacions del “paradigma de la justícia distributiva” que assenyala Encarna Bodelón, tot citant a I.M. Young i que és hegemònic en la concepció de les polítiques públiques. En concret apunta quatre elements que fan insuficient aquest paradigma. D’una banda es concep la justícia i el poder en termes d’atributs, com una relació entre el subjecte i un bé, i no com un procés que relaciona els diversos subjectes. D’altra banda, aquest paradigma no qüestiona la divisió jeràrquica del treball, és a dir, l’organització social basada en que les persones tenim capacitats comparables gràcies a les quals hauríem d’assolir posicions socials diverses. Per tant, la tercera suposició que implica el paradigma distributiu és el principi del mèrit, segons el qual les diverses capacitats són comparables i ordenables. En quart lloc, en estreta relació amb els elements anteriors, la igualtat d’oportunitats (i la justícia distributiva) negligeix els elements de l’estructura social i econòmica que condiciona la posició dels diferents grups i persones.

Des d’aquesta perspectiva, la lluita contra la discriminació (que és la pràctica concreta de les polítiques d’igualtat d’oportunitats), palesa tres mancances: s’adreça a l’autor concret i no a les víctimes de la situació que vol abordar (és a dir, ho fa des del punt de vista dels drets), tracta els problemes socials com si fossin individuals i per tant aplica reparacions individuals i tracta la injustícia dels grup com si fossin situacions excepcionals. En canvi, l’opressió o dominació (usant una terminologia que I.M. Young considera més adequada) ha de ser abordada des d’un model transformador, que qüestioni els pressupòsits del paradigma liberal que no ens aporta una veritable comprensió sobre el fenomen de les

desigualtats de gènere, i des del qual, per tant, les respostes seran sempre parcials i limitades.

Anant, fins i tot, un pas més enllà de les polítiques de gènere, Bodelón ens proposa un concepte d'igualtat complexa, que supera les mancances que hem descrit i que permet compatibilitzar l'equitat i la diferència. Aquesta proposta, sobre la qual reconstruir les nocions de justícia, i les pràctiques de les polítiques públiques, no és un projecte jurídic formalista. No defuig la necessitat de l'ús de categories com la racionalitat o la universalitat, sinó que pretén defensar que és possible un marc jurídic abstracte general que deixi marge per un espai social on es manifesti la diversitat, que permeti "la llibertat de decidir la pròpia existència".

b) Una vegada més, allò privat és polític

Cal que des les polítiques públiques es repensi un altre factor clau en el desenvolupament de la vida de les persones i en les dinàmiques socials: el de l'esfera domèstica. La crítica feminista al paradigma liberal d'"allò polític" (segons el qual els subjectes es mouen de forma autònoma i desarelada en una arena política neutral on posen els seus interessos en joc) té també una vessant local. A l'esfera domèstica s'hi realitzen treballs, es construeixen relacions i s'hi produeixen situacions d'opressió. A la vegada, l'esfera domèstica és provisorà d'una bona part del benestar necessari per a que les persones i, per tant, el conjunt de la societat, es sostinguin. Aquesta idea de benestar no és explicable en termes econòmics quantitativs ni transferible als actors considerats per l'economia tradicional (pública o privada), però no per això deixa de ser fonamental en termes socials. L'esfera domèstica no ha estat presa en consideració sovint per les polítiques públiques, ja que, com diu Astelarra, les presències i absències de les dones només s'han analitzat en l'esfera pública-política. Tal i com ho expressa Carrasco, a més de ser una qüestió de justícia, es pot considerar també des del punt de vista de l'eficiència i rigor en l'anàlisi: conèixer allò que succeeix a l'esfera domèstica és un requisit imprescindible per a entendre amb encert el conjunt de dinàmiques socials i econòmiques. L'àmbit local és un bon escenari per fer emergir tot allò que havia quedat soterrat per una

concepció androcèntrica de la política i, per tant, de les polítiques. El cas de la violència de gènere n'és un exemple. Aquest tipus de violència qüestiona els pressupòsits de la justícia liberal (individualista), es produeix en l'esfera domèstica i té un abast social que obliga al dret a donar-hi resposta. I és en l'àmbit local on s'han generat solucions per reconèixer l'esfera privada com a espai on els ciutadans i ciutadanes viuen conflictes socials.

c) Instruments que obren aquestes noves perspectives

Xarxes locals construint el dret a viure sense violència de gènere

El marc jurídic actual no permet definir el dret a viure sense violència de gènere. Malgrat això, Encarna Bodelón ens mostra la pràctica de les xarxes locals contra aquest tipus de violència com un cas on l'esfera local esdevé un espai de pràctica de la justícia des del punt de vista de la igualtat complexa.

El fenomen de la violència de gènere és un cas que qüestiona la divisió tradicional públic-privat, posant els esdeveniments que es produeixen a l'esfera privada en relació amb l'estructura social existent. La violència de gènere en l'àmbit domèstic havia estat invisible en l'agenda política al nostre país. A partir dels 90's, però, emergeix com un problema social. Fins els primers anys del 2000 no es comença (a nivell central i autonòmic) a tractar aquesta problemàtica com un fenomen diferent d'altres tipus de violència, sustentat sobre les relacions socials desiguals entre homes i dones. Alguns ajuntaments, en canvi, havien introduït aquesta qüestió a l'agenda local anys abans, i gràcies a l'estreta col·laboració amb les associacions i grups de dones es va saber donar una perspectiva transformadora a les intervencions locals que es realitzaven en aquest àmbit. Aquesta perspectiva transformadora inclou la perspectiva de la transversalitat i el reconeixement per part dels agents implicats de la situació d'opressió social que hi ha darrera dels casos concrets.

Mirant-ho des de la perspectiva de la inclusió de la complexitat, el cas de la intervenció de les administracions locals en la violència de gènere exemplifiquen, d'una banda, la dissolució de les desigualtats jurídiques provocades pel mateix funcionament de les institucions i per les pràctiques quotidianes dels operadors jurídics; en segon lloc, vinculen el pensament jurídic feminista amb les pràctiques concretes. Finalment, són un exemple de com és possible que les pràctiques locals possibilitin la reconceptualització de les categories jurídiques sexistes. Bodelón assenjala el fet que totes les dones siguin potencials beneficiàries dels serveis que ofereixen els circuits (que per tant responen a drets), a diferència del que succeeix en els marcs legals superiors, on es requereix la denúncia prèvia per a que l'Estat posi en marxa la maquinària de protecció i recuperació de les víctimes.

La realització de xarxes, circuits i protocols locals d'intervenció contra la violència de gènere, on s'acorden no només els procediments bàsics sinó la pròpia conceptualització d'aquest tipus de violència per part d'ens públics i privats de cada municipi és, per Bodelón, la manifestació, per una banda, de la construcció dels drets en connexió amb les xarxes socials i, per l'altra, de la incorporació de la perspectiva feminista en l'abordatge dels conflictes socials, anant més enllà (i potser anticipant-se a les reformes i renovacions) del marc legal autonòmic o estatal.

Cap a polítiques dels estàndars de vida: indicadors i pressupostos amb perspectiva de gènere

L'avaluació de l'impacte de gènere i els pressupostos amb perspectiva de gènere són mecanismes que tenen molt en comú. Tots dos pretenen fer visible si les polítiques dutes a terme per les administracions, aparentment neutrals, sostenen (o no) els rols de gènere o penalitzen les dones en l'exercici dels drets individuals, socials i econòmics que aquestes administracions els haurien de garantir.

Aquests mecanismes ofereixen l'oportunitat d'una nova mirada a la diversitat i a les necessitats i els treballs de l'esfera privada. Tots dos

permeten reenfocar l'actuació de les administracions vers la societat de forma no androcèntrica. A més, ambdós pretenen fer visible el triangle dels recursos de què disposa una societat per aconseguir el benestar dels seus membres: l'Estat, el mercat i la família.

Margarita León presenta la gènesi i el desenvolupament de l'avaluació de l'impacte en funció del gènere i les propostes per a la creació per a dur-la a terme. L'avaluació de l'impacte de gènere és concebuda com l'instrument més directe al servei de la transversalitat. Existeixen quatre criteris marcats per la CE per a l'elaboració de l'impacte de gènere. D'una banda, la participació. Aquest criteri és interpretat de dues formes: participació de dones en la presa de decisió de la política, d'una banda, i participació en la societat a la qual s'adreça la política. En segon lloc, l'impacte s'avaluarà sobre recursos com són el temps, l'espai, la informació, els diners, l'habitatge, l'educació, etc. El tercer criteri sobre allò que cal avaluar és el de les normes i els valors. Fa referència a la contribució que pot realitzar una política al sosteniment dels rols de gènere. Finalment, el darrer criteri a l'hora de mesurar l'impacte de gènere és el dels drets: la garantia i l'accés al seu exercici per part d'homes i dones. Aquesta enumeració permet fer emergir com elements polítics el conjunt de condicions de vida que tenen a veure amb la quotidianitat, i amb l'esfera privada de les persones.

D'altra banda, la posta en marxa d'indicadors de gènere obliga a tenir en compte el caràcter cíclic del conjunt del procés d'elaboració de les polítiques, ja que l'avaluació de l'impacte de gènere inclou el moment del disseny i el de l'execució. León ens ho exemplifica per al cas concret de les polítiques dels permisos parentals. Aquest fet és molt rellevant, ja que apunta a la necessitat d'un treball per part de l'administració que eviti la lògica de moments estancs (de la mateixa forma que, tal com ja s'ha apuntat, ha de defugir els departaments temàtics estancs), i, per tant, obliga a les institucions a una major flexibilitat a l'hora de concebre i executar les polítiques.

Cristina Carrasco, en el seu capítol, ens adverteix que la iniciativa dels pressupostos amb perspectiva de gènere es troba en un estat d'assaig.

No hi ha una experiència única, completa i exitosa, sinó una multiplicitat de casos centrats en àmbits diferents que van sumant a l'esforç global per consolidar aquesta iniciativa. Els principis orientadors d'aquests pressupostos són dos, en primer lloc, la individualització i l'estimació econòmica per persones i no només de les famílies, fet que fa emergir les diverses posicions que ocupa cadascú en la societat i en el sí familiar, i per tant aquesta complexitat de la qual parlàvem. El segon principi orientador és el reconeixement sistemàtic de la contribució dels treballs de cura. Pel que fa a les eines assajades, n'assenyala sis: l'avaluació de polítiques amb perspectiva de gènere; l'avaluació de persones beneficiàries; l'anàlisi de la incidència de la despesa i l'ingrés públic desagregat per sexe/gènere; l'anàlisi de l'impacte del pressupost en l'ús del temps, desagregat per sexe/gènere; la creació de marcs de política econòmica amb perspectiva de gènere a mig termini; i, finalment, l'informe anual de pressupost amb perspectiva de gènere. Ens trobem en un moment incipient, on diferents metodologies s'estan posant en pràctica en diversos àmbits de les polítiques públiques. Aquests treballs, però, ja ofereixen una nova perspectiva que inclou el reconeixement polític de la complexitat i l'esfera privada.

Carrasco veu en la proposta dels pressupostos amb perspectiva de gènere una oportunitat per reconceptualitzar les polítiques de benestar segons el criteri dels estàndars de vida. La perspectiva dels estàndars de vida inclou la idea que la societat és diversa i que les necessitats vitals que hem d'observar per aconseguir el benestar de les persones no són simplement traduïbles en béns econòmics, ni quantificables ni homogeneïtzables. L'autora defineix els estàndars de vida com un "procés continu d'expansió del que una persona pot ser o fer". És un procés que inclou en si la complexitat, i que ens ofereix una idea de les polítiques públiques on no podem negligir el fet que les persones no només som diverses entre nosaltres, sinó que tenim diferents necessitats amb el pas del temps.

D'altra banda la perspectiva dels estàndars de vida posa en un primer pla la qüestió que les tasques de cura (no totalment mercantilitzables) són

necessàries per a l'obtenció d'un benestar que no és reduïble a la redistribució de béns materials. “Les institucions públiques haurien de col·laborar per crear les condicions per tal que les persones puguin satisfer les seves necessitats [materials i immaterials] en condicions d'humanitat”.

Finalment, cal assenyalar que tots dos mecanismes, pressupostos amb perspectiva de gènere i l'avaluació de l'impacte de gènere de les polítiques, no han tingut en l'àmbit local un espai pioner per la seva execució. Tot i això, podem apuntar que l'esfera local és un espai propici per a la seva aplicació, ja que el factor “proximitat” facilita l'acompliment de determinats requisits apuntats per Carrasco i per León com a imprescindibles per a la seva posta en marxa, com són la participació i transparència.

Consells de participació, donant valor a la quotidianitat

Tal i com hem vist, la participació dels grups de dones i feministes és un factor imprescindible en la configuració de polítiques locals innovadores. Eva Martínez, en el seu capítol, aborda el rol de “mediació” de les associacions. Aquest rol és central en la perspectiva del conjunt de la publicació i inclou tant la canalització mitjançant mecanismes participatius de demandes a l'administració –representació– com l'expressió política de les mateixes –pressió–. Martínez ens apunta alguns elements que cal tenir en compte a l'hora d'analitzar-la. En concret assenyala les diferències entre els moviments feministes i els grups de dones. Els primers tenen horitzons globals, els segons tenen un caire fonamentalment local i, sovint, molt dependent de les administracions públiques. Els primers tenen un paper protagonista en la funció de pressió, els segons es limiten més aviat a funcions de representació. Mitjançant una anàlisi de les fortaleses, les oportunitats, les debilitats i els riscos de tots dos tipus d'associacions, Martínez planteja la necessitat d'elaborar estratègies per potenciar elements com el pluralisme, el potencial transformador i l'existència d'estructures estables de participació i fer front a d'altres, que sovint són només l'altra cara de la moneda, com

són l'atomització o la manca d'interès de les administracions a l'hora escoltar-les.

No seria possible una visió dels reptes que les polítiques de gènere suposen per al conjunt de polítiques públiques sense parar atenció als mecanismes de participació femenina més utilitzats en l'àmbit local, els Consells de participació. Han pres una gran diversitat de formes, composicions i nomenclatures: des de Consells per a la igualtat fins a Consells de la dona. Aquests Consells han obtingut, segons Eva Martínez, resultats molt desiguals. L'autora assenyala algunes condicions mínimes per al seu èxit. Són l'autonomia, representativitat i capacitat d'interlocució amb els poders públics.

Fent referència al País Basc, Martínez assenyala com els Consells, sovint, no han assolit la seva funció d'interlocució política, i han esdevingut espais de debat, informació i legitimació de l'activitat dels ajuntaments.

Des d'una perspectiva diferent a la que ens ofereix Eva Martínez, Pilar Solanes fa una descripció de la gènesi, la història i els reptes pendents del Consell de Dones de Barcelona. Aquest cas li permet apuntar els reptes que hem descrit amb anterioritat (d'inclusió de la complexitat i l'esfera domèstica en l'arena política local), des d'un punt de vista que els integra: el de la inclusió de la quotidianitat com a valor polític.

La perspectiva de la quotidianitat ens permet anar més enllà de la identificació dels "temes de dones" i obrir pas a una nova mirada de la ciutat, on emergeixen, en tots els àmbits sectorials de gestió, noves qüestions per afrontar políticament. Així es va posar de manifest en el Congrés de Dones de Barcelona, iniciativa del Consell, on es van apuntar les demandes dels grups de dones i de les dones individuals en la direcció d'adaptar la ciutat a la vida quotidiana de les persones. Per tant, eren demandes que afectaven a homes i dones, però es feien tenint en compte que les darreres, en tant que es fan càrrec majoritàriament de les tasques de cura i organització del dia a dia, fan un ús més intensiu de la ciutat, i per tant en tenen un coneixement exhaustiu, encara que sovint invisible als ulls de la gestió local.

La quotidianitat, com a valor o perspectiva política, enllaça la necessitat de l'arrelament a les experiències concretes (i per tant sorteja el risc de les abstraccions que han perdut contacte amb la diversitat de la realitat) amb la visibilització del conjunt de tasques necessàries per a la vida i que resten fora de la participació del mercat de treball. Això dóna una gran potencialitat transformadora a aquesta idea, que esdevé, possiblement, una formulació local de l'eslògan dels moviments de dones a la cimera de Beijing: "mirar el món amb ulls de dona".

Els reptes que se li presenten a les polítiques de gènere

Les polítiques d'equitat dona-home tenen encara un llarg camí per recórrer, tant en la seva praxi com en la seva definició. Moltes de les vies obertes en els darrers anys podrien capgirar els mecanismes i els objectius polítics establerts per les administracions, però resten encara incompletes, o en alguns casos demanden una revisió per a ser exitoses en l'horitzó d'una societat alliberada de les desigualtats entre homes i dones, i on unes i altres puguin construir lliurement els seus projectes de vida. En aquest darrer apartat veiem alguns dels reptes pendents que han estat apuntats en els capítols anteriors.

a) La implantació desigual de les polítiques de gènere en l'àmbit local

El principal repte de les polítiques de gènere en l'àmbit local és la seva pròpia extensió, tant en l'àmbit del discurs com en l'articulació institucional del mateix. En aquest sentit cal assenyalar que l'actual moment polític és favorable (cal subratllar-ho tenint en compte les recents lleis contra la violència de gènere, d'àmbit estatal, i el V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya, de la Generalitat) a l'hora de traslladar aquells mecanismes i la tasca de sensibilització en aquesta implantació que hem descrit, a la primera part del capítol com "de dalt a baix".

A més, tal i com s'ha vist, la gran diversitat dels grups de dones i feministes (que és a la vegada una debilitat i una fortalesa en l'àmbit local,

a l'hora d'expressar i fer sentir les seves demandes) aconsella que el procés de “dalt a baix” i el de “baix a dalt” vagin estretament lligats. El suport inicial per part de les diferents administracions de mecanismes per a la realització de polítiques d'equitat, pot obrir espais a l'expressió de noves demandes i pràctiques locals que poden ser recollides, de nou, per les institucions públiques. D'aquesta manera podem caracteritzar el procés de consolidació de les polítiques de gènere en l'àmbit local com un cercle virtuós, que no depèn de la iniciativa d'un sol tipus d'agent, sinó que esdevé una dialèctica a tres bandes: l'expressió política de les realitats quotidianes i concretes per part dels grups de dones i feministes, d'una banda, la voluntat política de les administracions locals i en concret de les persones que lideren les anomenades *femocràcies*, d'una altra, i, en tercer lloc, la creació de marcs favorables a nivell supralocal.

La concreció d'aquestes propostes ha de comptar amb la resolució del nus que representa la limitació competencial (i de recursos) dels ajuntaments en contradicció amb les exigències i les demandes ciutadanes, que es deriven de la pràctica quotidiana de la ciutat. Desfer aquest nus vol dir deixar de dependre de la bona voluntat de les persones, polítiques o tècniques responsables de les polítiques locals d'equitat entre homes i dones. I, per tant, aclarir el marc competencial i la dotació de recursos per poder dur a terme les tasques que corresponguin.

b) La concreció política de les perspectives que obre el feminisme

Hem pogut comprovar la diversitat dels orígens i la formulació d'algunes de les propostes més innovadores des d'un punt de vista feminista. Moltes de les noves perspectives feministes tenen, en el nivell acadèmic, un caire interdisciplinari, i per a la seva inclusió en l'agenda política, han de comptar amb la veu del teixit social, i amb la predisposició de les estructures institucionals que les han d'acollir. Aquesta diversitat d'agents no sempre ha anat acompanyada de la coordinació que seria desitjable, ni, tal i com ho expressa Eva Martínez, del reconeixement mutu per part de les diferents organitzacions implicades. Aquest fet possiblement dificulta la concreció política d'aquestes perspectives transformadores contra la desigualtat entre homes i dones.

Tal i com s'ha descrit, els protocols de violència han estat experiències àmpliament dutes a terme en diversos municipis. Altres propostes, de tall clarament feminista, com els pressupostos amb perspectiva de gènere, o l'elaboració d'indicadors de gènere, han estat més treballats en àmbits teòrics i/o supralocals. Així doncs, el repte és la concreció local d'aquestes noves propostes generades pel feminisme, però que requereixen una adaptació concreta a les possibilitats que ofereixen els ajuntaments.

A més, necessitem trobar indicadors amb un alt grau de consens per mesurar els èxits o fracassos d'aquestes iniciatives. Aquest repte inclou la necessitat d'una confluència entre els esforços dedicats en l'àmbit acadèmic i en el social i polític, per assolir més eficàcia en l'obtenció de resultats i per obtenir un reconeixement dels mateixos. Aquest repte, però, no només afecta a les feministes i a les administracions. Tal i com ens ho recorda Margarita León, és necessària una major participació i capacitat de maniobra de les dones en tots els agents socials (no només les associacions feministes o grups de dones), i és necessari abordar la qüestió del posicionament de "l'opinió pública".

c) La transversalitat: èxits i límits

La proposta de la transversalitat, la seva aplicació i la seva conceptualització es presenta en aquesta obra com un fil conductor implícit dels seus diferents capítols. Aquesta idea ha estat inicialment articulada per les institucions internacionals. Si bé pot ser conceptualitzada de formes diferents, el conjunt d'aquesta obra deixa veure l'impacte positiu en la seva diversa aplicació, en tant en quant ha permès traslladar a l'àmbit de les administracions públiques la idea que totes les polítiques són polítiques de dones. En aquest sentit, la profusió de plans transversals és l'exemple més clar de l'èxit del mecanisme de la transversalitat a l'hora de transcendir els límits de les polítiques sectorials d'igualtat d'oportunitats.

Alguns dels articles associen amb claredat la perspectiva de la transversalitat amb el rerafons de la perspectiva de gènere (és a dir, una

anàlisi de les desigualtats que posa en el bell mig del problema les relacions de poder donades l'esfera social, amb conseqüències d'ordre distributiu i en l'àmbit del reconeixement i que han de ser transformades en el seu conjunt, en un nivell estructural). Aquesta associació, però, no ha de donar-se per feta. La transversalitat s'ha convertit en molts casos un mer mecanisme de coordinació de mesures adreçades a les dones, o bé mesures antidiscriminatòries entre diversos departaments. La capacitat transformadora de la perspectiva de la transversalitat es manté vigent en tant en quant acull la diversitat a través de la participació, i esdevé una clau per a la incorporació dels treballs i propostes teòriques feministes.

Si considerem el *mainstreaming* com una proposta que encara pot ser fructífera per capgirar les perspectives clàssiques de les polítiques locals, haurem de vetllar perquè aquest mecanisme sigui indestruïble del que hem anomenat perspectiva de gènere. Per això cal estar amatents davant del risc de la tecnocratització de la transversalitat i hem de vetllar per que plans i memòries, més enllà de mecanismes tècnics de coordinació, siguin instruments per a deconstruir les relacions de gènere preexistents i a favor de societats on dones i homes puguem exercir la nostra llibertat en un context d'equitat i justícia.

Notes

1. Anomenarem genèricament d'aquesta manera el ventall de mesures que s'autoidentifiquen com d'igualtat dona-home, d'igualtat d'oportunitats, igualtat de gènere o a favor de les dones.
2. Brugué i Gomà (1998): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

COL·LECCIÓ GRANA
LLIBRES PUBLICATS

1. FOSSAS, Enric; COLOMÉ, Gabriel
Political Parties and Institutions in Catalonia
2. DALMAU, Daniel
La Joventut Nacionalista de Catalunya
3. PALLARÉS, Francesc; FONT, Joan
The Autonomous elections in Catalonia (1980-1992)
4. MOLAS, Isidre (a cura de)
Teoria de l'Estat. Antologia de textos
5. MAGRE, Jaume
Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya (1979-1994)
6. BUCH, Roger
El Partit Socialista d'Alliberament Nacional PSAN (1974-1980)
7. ARGELAGUET i ARGEMÍ, Jordi
El comportament electoral dels ciutadans de Sabadell (1977-1995)
8. MONREAL, Antoni (ed.); GERPE LANDÍN, Manuel; OLIVER ARAUJO, Joan;
ÁLVAREZ CONDE, Enrique
La división de poderes: el Poder Judicial
En col·laboració amb la Universitat de Lleida
9. **Estatuts dels Partits Polítics Catalans 1992**
10. MONREAL, Antoni (ed.); DE VEGA GARCÍA, Pedro; PORTERO MOLINA, J.A.
La división de poderes: el Poder Legislativo
En col·laboració amb la Universitat de Lleida
11. **Estatuts dels Partits Polítics Catalans 1977**

12. **Estatuts dels Partits Polítics Catalans 1931-1936.**
Introducció i edició d'Isidre Molas
"L'organització dels partits polítics de Catalunya durant la II República"
13. SÀNCHEZ, Jordi (ed.); COLOMÉ, Gabriel; COLOMINAS, Joaquim;
BOTELLA, Joan; ARGELAGUET, Jordi; MAESTRO, Jesús; FONT, Joan
Estudios de les elits dels partits polítics de Catalunya
14. MONREAL, Antoni (ed.); LÓPEZ GUERRA, Luis; BLANCO, Roberto L.;
PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís
La división de poderes: el Gobierno
En col·laboració amb la Universitat de Lleida
15. MOLAS, Isidre
El Partit Federal a Catalunya durant la II República
16. GIRAL, Eugeni
**Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE). Cronologia
(juliol 1978- desembre 1999)**
17. MOLAS, Isidre (ed.), TRIAS, Juan; DUARTE, Àngel; GABRIEL, Pere
Francisco Pi y Margall y el federalismo
18. GUILLOT, Jordi (ed.); SALVADÓ, Antoni; DÍEZ, Laura; ZAPATA, Ricard;
DELGADO, Manuel; AUBARELL, Gemma / ARAGALL, Xavier; RAMBLA,
Xavier; TRILLA, Carme / ARAMBURU, Mikel; PAJARES, Miguel;
FENNEMA, Meindert / TILLIE, Jean; WITHOL DE WENDEN, Catherine;
SÁNCHEZ, Jordi; ESSOMBA, Miguel Ángel / SÁNCHEZ, Begoña
Ciutats i persones. Immigració i poders locals
19. NOGUERA CANAL, Josep
Caciquisme i sistema liberal. Berga, 1881
20. FERRERO, Ruth (ed.), SCHÖPFLIN, George; SNYDER, Jack;
ANASTASAKIS, Othon; NÚÑEZ SEIXAS, Xose-Manoel;
PALACIOS, José M.; FARALDO, José; LEPRÊTRE, Marc; SAINZ, Nora;
NEUMANN, Victor; MEDIANU, Narcisa; GARCÍA PICAZO, Paloma;
VEIGA, Francisco
Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental

21. DE LA FUENTE VÁZQUEZ, Maria (dir.); Judith ASTELARRA;
Encarna BODELÓN; Cristina CARRASCO; María Ángeles DURÁN;
Mònica GELAMBÍ; Margarita LEÓN; Eva MARTÍNEZ; Pilar SOLANES;
Celia VALIENTE

Ciutats i Persones. Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local

