

# Una aproximación al análisis de las políticas municipales de género en España



Fecha de recepción \_[15.12.2010]

Fecha de aceptación \_[31.03.2011]

**&** *Resumen/Abstract: A partir de la aprobación de la Constitución de 1978, la igualdad de género entró en las agendas políticas españolas y, aunque a diferentes ritmos, desde los tres niveles de gobierno comenzaron a desarrollarse las políticas de igualdad de género. El objetivo de este artículo es analizar el proceso de elaboración de estas políticas en el ámbito municipal. Así, partiendo de la revisión de las principales investigaciones empíricas realizadas en torno a esta temática, se abordarán tres momentos concretos del desarrollo de estas políticas: a) la entrada en la agenda, b) el proceso de institucionalización, c) el proceso de implementación. Asimismo, el artículo concluye exponiendo cuáles serían algunos de los retos actuales para poder avanzar hacia un análisis más exhaustivo de las políticas municipales de igualdad de género.* **&**

**&** *Palabras clave: igualdad de género, políticas locales de género, entrada de la igualdad en las agendas municipales, organismos de igualdad en el ámbito municipal, implementación de las políticas municipales de género.*



## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de género nacen a partir del momento en que los poderes públicos asumen que las desigualdades entre mujeres y hombres constituyen un problema público sobre el cual es necesario intervenir. Este hecho se produce en España durante los años de transición de la dictadura a la democracia. Igual que había sucedido a nivel internacional, el actor valedor principal de este problema fue el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres (Astelarra, 2005), que formaron parte de las movilizaciones políticas para construir un nuevo orden democrático y plantearon sus propias demandas en relación con la igualdad de mujeres y hombres. De este modo, la igualdad de género entró definitivamente en la agenda política española tras la aprobación de la Constitución de 1978, la cual estableció el derecho a la igualdad formal ante la ley y la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la igualdad real y efectiva.

La configuración del Estado español, a partir de la Constitución de 1978, como un Estado de autonomías, con tres niveles político-administrativos, comportó que la elaboración y gestión de las políticas de género se haya realizado de manera descentralizada y que estas se hayan desarrollado casi simultáneamente en los tres niveles de gobierno. Así, a partir de la década de 1980, la igualdad de género entró también en la agenda de los gobiernos locales españoles y, al igual que sucedió en otros niveles de gobierno, los ayuntamientos comenzaron a crear estructuras organizativas para la elaboración de las políticas de género y a establecer programas estables de intervención. A pesar de que estas políticas tienen ya más de 25 años de trayectoria, las investigaciones realizadas en torno a ellas son más bien escasas.

En este artículo se realiza una aproximación al análisis de las políticas municipales de género en España. Así, partiendo de las aportaciones de las principales investigaciones empíricas realizadas hasta el momento, el objetivo será examinar cuál es el estado de la cuestión en torno al estudio de estas políticas, buscando, por un lado, sistematizar el conocimiento de lo que ya disponemos y exponiendo, por otro lado, cuáles serían los principales retos para poder profundizar en un análisis más exhaustivo de ellas. De esta manera, en primer lugar, se abordará el proceso de incorporación de las políticas de género a la agenda de los gobiernos municipales. Seguidamente, se explicará el proceso de institucionalización de estas políticas, a través de la creación de los denominados “organismos de igualdad”. En tercer lugar, se examinarán las estrategias e instrumentos que se han utilizado para su implementación y, finalmente, se analizarán cuáles serían algunos de los retos principales para poder continuar avanzando en el análisis de esta tipología de políticas públicas.

## 2. LA ENTRADA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Según Elder y Cobb, la formación de la agenda es *“un proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública”* (1984: 115). Partiendo de esta definición, podemos afirmar que en el Estado español la igualdad de género entró en la agenda de los tres niveles de gobierno con el inicio de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978. A la hora de analizar este hecho, resulta imprescindible, en primer lugar, tener en cuenta que el proceso a través del cual las desigualdades de las mujeres se convierten en un problema público se produce a nivel internacional, y no solo a nivel estatal, regional o local. Y esto sucede así porque el principal

actor valedor de este problema fue el movimiento feminista, el cual en la década de los años sesenta y setenta del siglo XX denunció las injusticias de género que continuaban presentes en las sociedades democráticas occidentales y consiguió que entrasen en las diferentes agendas políticas. De este modo, tal como explica Judith Astelarra (2005), en la medida en que este feminismo moderno adquirió legitimidad, la desigualdad de las mujeres se convirtió en una parte importante de la agenda internacional. Así, la primera Conferencia Mundial de la Mujer, que la ONU convocó en la ciudad de México en 1975 en respuesta a las demandas de las mujeres, significó la mundialización del movimiento feminista y constituyó un importante punto de inflexión para el desarrollo de las políticas de igualdad de género. A pesar de que algunos países europeos ya habían llevado a cabo este tipo de políticas, fue a partir del año 1975, declarado Año Internacional de la Mujer, cuando se incorporó en la agenda internacional la necesidad de que todos los Estados debían intervenir para erradicar la discriminación de las mujeres y promover la igualdad de género. Este interés se contagió además a otras organizaciones internacionales, representando también un papel importante la UE, que desde su conformación respaldó estas políticas, influyendo mucho a su vez en los diferentes países miembros para que comenzasen a implementarlas.

Al tiempo que a nivel internacional sucedía todo eso, en el Estado español en el año 1975, tras la muerte de Franco, se iniciaba el proceso de construcción de un nuevo sistema democrático. A partir de este momento, el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres se convirtieron también en el principal actor valedor de este problema en España, formando parte de las movilizaciones políticas y planteando sus propias demandas en relación con la igualdad de mujeres y hombres. Este proceso culminó con la aprobación de la Constitución de 1978, la cual atribuyó a los poderes públicos en general la función de eliminar los obstáculos para la igualdad efectiva de las personas (art. 9.2) y prohibió de forma explícita la discriminación por razón de sexo (art. 14). De este modo, puede afirmarse que a partir de entonces la igualdad de género comienza a considerarse como un objetivo de las políticas públicas en España.

En el caso de los gobiernos municipales, esta entrada de la igualdad de género en la agenda política se concretó en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la cual reguló la capacidad de actuación de los municipios en relación con estas políticas. Así, por un lado, esta ley estableció que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias, entre ellas la promoción de la mujer (art. 28) y, por otro lado, sancionó la competencia municipal en materia de servicios sociales y la obligación de su prestación en los municipios mayores de 20.000 habitantes (art. 26). Apoyándose en esta legislación, a finales de la década de 1980, los ayuntamientos de mayor tamaño comenzaron a crear programas estables de intervención y organismos para el desarrollo de las políticas de género (Sampedro, 1992). Durante las dos últimas décadas, estas políticas se han ido expandiendo en el ámbito municipal y actualmente prácticamente todos los municipios de más de 20.000 habitantes están llevando a cabo actuaciones en relación con esta materia, al tiempo que cada vez hay también más municipios pequeños desarrollando políticas de este tipo (Roldán, 2004).

A la hora de analizar cuáles fueron los factores determinantes para que la igualdad de género entrase en la agenda institucional de los municipios, se observa un gran vacío teórico, puesto que no se encuentran investigaciones en las cuales se analice de forma específica esta fase inicial de las políticas municipales de género. Así, por ejemplo, hasta el momento

no disponemos de análisis que nos muestren por qué en unos municipios sí se comenzaron a llevar a cabo estas políticas en un momento dado y en cambio en otros esto no sucedió así, o comenzaron a realizarlas mucho más tarde. En todo caso, al revisar la literatura en torno a esta temática, especialmente un análisis cualitativo realizado por Emanuela Lombardo (2002) sobre nueve ayuntamientos de la provincia de Barcelona, se desprende que en el inicio de estas políticas al menos influyeron los siguientes factores:

- a. **La presión ejercida por el movimiento feminista y las asociaciones de mujeres:** en aquellos municipios en que estuvo presente el movimiento de mujeres, planteando demandas específicas, hubo más probabilidades de que este tema entrase en la agenda de los gobiernos municipales. Así, Lombardo (2002) explica que una de las razones fundamentales por la cual se iniciaron estas políticas en los ayuntamientos de Barcelona, según las personas responsables de ellas, fue dar respuesta a las demandas sociales de las asociaciones de mujeres y profesionales.
- b. **La repolitización de ámbito local:** a partir de 1980, se inició un proceso que algunos politólogos denominaron como “repolitización” de los gobiernos locales (Q. Bruguè y R. Gomá, 1998). Dicho proceso comportó un cambio político en la forma de percibir la naturaleza del poder local, produciéndose un tránsito desde “el modelo local tradicional”, en el cual la dimensión política de los gobiernos locales era irrelevante y su papel se limitaba a la gestión de los servicios públicos locales transferidos por el gobierno central, hacia un “nuevo modelo local”, en el cual se concibe el poder local como un poder político con capacidad de autogobierno. Y es precisamente en este contexto de repolitización de lo local en donde debemos situar el nacimiento de las políticas municipales de género. Es decir, en la medida en que los municipios fueron adquiriendo este nuevo rol, hubo más probabilidades de que llevasen a cabo estas políticas. En este sentido, Lombardo (2002) explica que, en el caso de los ayuntamientos analizados, una de las razones fundamentales por las cuales este tema entró en las agendas fue que desde el ámbito municipal se incorporara un discurso sobre la mayor capacitación de las administraciones locales, basándose en el principio de proximidad, para realizar las políticas de género. Según la autora, estos ayuntamientos experimentaron un tránsito desde el “modelo tradicional de lo local” hacia el “nuevo modelo local politizado” o el denominado Governance Local.
- c. **La presión ejercida y el soporte ofrecido por las administraciones de los niveles superiores de gobierno:** el hecho de que las administraciones de nivel superior estuviesen implementando políticas de género y destinasen recursos para que los ayuntamientos también llevasen a cabo estas políticas parece que fue un gran revulsivo para que este tema entrase en las agendas municipales. Así, Lombardo (2002) señala que algunos de los actores implicados en la elaboración de estas políticas argumentan que comenzaron a llevarlas a cabo porque había un contexto político favorable a las políticas de género e incluso se ejercía presión desde los otros niveles de gobierno, en especial desde la UE.
- d. **Voluntad política de una persona o del partido de la corporación municipal:** en un estudio cualitativo sobre las instituciones de género en el ámbito municipal, García (2004) explica que el hecho de que desde los municipios se comenzase a abordar la igualdad de género de forma específica se debió en muchos casos a la presión ejercida por una concejala o una responsable política. Asimismo, Lombardo (2002) señala

que la orientación ideológica del partido en el gobierno podría haber tenido una cierta relevancia para explicar el surgimiento de estas políticas, aunque considera que dicho factor no fue determinante. Así, esta autora concluye que, más que el color político, el factor determinante fue la voluntad política personal de una concejala que decidió iniciar las políticas de género.

Por otro lado, además de estos factores, en la actualidad, otro elemento que debemos tener en cuenta a la hora de explicar la entrada reciente de estas políticas en la agenda de algunos municipios es la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, la cual establece toda una serie de criterios generales de actuación de los poderes públicos en relación con la promoción de la igualdad de género (art. 14) y, además, obliga a los ayuntamientos a integrar el derecho a la igualdad en el ejercicio de sus competencias y a que colaboren, a este efecto, con el resto de administraciones públicas (art. 21). Sin duda, esta ley constituye un punto de inflexión en relación con la legislación previa en materia de género, especialmente en el caso de los ayuntamientos, puesto que por primera vez se regula su obligación de realizar políticas de género. Al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta también la aprobación en diversas comunidades autónomas de leyes específicas en materia de igualdad que inciden en el desarrollo de estas políticas y hacen referencia explícita a los ayuntamientos.

### **3. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE GÉNERO**

Al igual que sucedió en los otros niveles de gobierno, una vez que se incorpora la igualdad de género a la agenda política de los ayuntamientos, estos comienzan a crear organismos específicos encargados de poner en marcha las políticas de género. A pesar de haber numerosas investigaciones que han analizado el desarrollo de estos organismos a nivel internacional, estatal e incluso regional, por contraste, muy pocas investigaciones se han centrado en el análisis de su desarrollo en el ámbito municipal, y todavía menos a nivel comparativo. En todo caso, en España, durante las dos últimas décadas se realizaron diversas investigaciones (Sampedro, 1992; Astelarra, 1994; Valiente, 1999; Elizondo, Martínez y Novo, 2001; Lombardo, 2002; Roldán, 2004; Gelambí, 2003) que nos permiten conocer algunas características sobre este proceso de institucionalización de las políticas de género en los municipios españoles. De este modo, Rosario Sampedro (1992), en una investigación realizada de forma pionera, explica que a partir de mediados de la década de 1980 los ayuntamientos tendieron a crear programas estables de atención a la mujer, estructuras técnicas específicas y órganos políticos como, por ejemplo, las concejalías de la mujer. Según el análisis de Sampedro (1992), la existencia de una concejalía de la mujer de forma general favorece la elaboración de las políticas de igualdad de género. Además, Celia Valiente (1999), en un estudio sobre los denominados "organismos de igualdad"<sup>1</sup> en los municipios de la Comunidad de Madrid, señala que en el desarrollo de la estructura institucional de las políticas de género se han identificado tres tendencias: municipios que elaboran estas políticas desde una concejalía específica, municipios que impulsan estas políticas desde un ámbito institucional de rango inferior al de una concejalía, es decir, desde un área técnica enmarcada dentro de una concejalía responsable de otros temas, normalmente Servicios Sociales, y municipios que realizan políticas de género sin tener ningún tipo de estructura. Para Valiente (1999), la concejalía es también el tipo de organismo que más favorece el desarrollo de estas

políticas. Esto es así porque, en el caso de que exista una concejalía específica, la persona responsable políticamente depende de manera directa del alcalde o alcaldesa y forma parte del equipo de gobierno, es decir, participa en el proceso de toma de decisiones y puede defender las demandas relativas a estas políticas de forma directa y en primera persona. El tercer supuesto, de municipios que realizan políticas de género sin tener ningún tipo de estructura, no es usual, según Valiente. En cambio, en un estudio realizado por Elizondo, Martínez y Novo (2001) sobre los municipios de Vizcaya, se detecta que la mayoría de los ayuntamientos no disponen de un organismo específico dedicado a las políticas de género, pero según estas autoras esto no significa necesariamente que no las estén realizando, aunque afirman que la ausencia de dicha estructura puede comportar la elaboración de unas políticas de género más descoordinadas y en principio menos efectivas.

Las investigaciones analizadas muestran que las concejalías de mujer o igualdad nacen a finales de los años noventa y en muchos casos su creación no se produce totalmente *ex novo*, sino que se fueron estableciendo mediante la reconversión de un área, sección o departamento que elaboraba algún programa para mujeres o proporcionaba algún servicio que utilizaban estas de forma mayoritaria (Valiente, 1999; Elizondo, Martínez y Novo, 2001; Roldán, 2004). En realidad, este hecho muestra que la creación de las concejalías de mujer o igualdad respondió a un proceso evolutivo de las propias políticas de género en los municipios españoles, en el sentido de que, a medida que la igualdad de género adquirió centralidad política en las agendas municipales, los ayuntamientos fueron creando organismos políticos específicos para elaborar estas políticas. Así, en la investigación dirigida por Elena Roldán (2004), se explica que la mayoría de los ayuntamientos españoles comenzaron realizando las políticas de género desde las concejalías y departamentos de servicios sociales, y que a partir de la década de 1990 comenzaron a crear concejalías o áreas específicas de la mujer. Por otro lado, Roldán apunta que en los ayuntamientos en que las políticas de género se llevan a cabo desde una concejalía de servicios sociales o bienestar social, existiendo o no un área técnica específica, existe normalmente una concepción de la mujer como una persona con problemáticas sociales dentro de la población demandante de servicios sociales. En todo caso, esta autora afirma que en los ayuntamientos que no tienen concejalía, pero sí que disponen de alguna estructura técnica o de algún servicio de atención a las mujeres, se observa una tendencia mayor a la promoción de políticas de género.

En este sentido, es necesario resaltar que muchos ayuntamientos que realizan políticas de género comenzaron creando centros específicos de atención e información a las mujeres (Sampedro, 1992; Lombardo, 1992; Roldán, 2004). Tal como explica Lombardo (2002), los primeros centros en ofrecer una asistencia más directa de este tipo fueron los CIDEM o Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer, impulsados por la administración estatal a partir de 1982 (Ministerio de Asuntos Sociales, 1992: 1). A partir de la década de 1990, el número de estos centros aumentó considerablemente, convirtiéndose en algunos casos en ejes vertebradores de las concejalías o áreas de igualdad, y en otros casos siendo el único tipo de estructura que crearon los ayuntamientos para desarrollar las políticas de género. En este proceso de consolidación de los centros de atención e información a las mujeres, también tuvieron un papel clave algunas administraciones autonómicas y diputaciones provinciales, promoviendo y financiando su creación en los municipios de sus respectivos territorios.

En relación con los factores que incidieron en la creación de las estructuras específicas para la promoción de la igualdad de género, las investigaciones revisadas muestran los siguientes:

- a. **El tamaño del municipio:** todas las investigaciones revisadas coinciden a la hora de señalar que el tamaño de los municipios influye de forma determinante en la creación de los organismos de igualdad. De este modo, a medida que se incrementa el tamaño de los municipios, aumentan las posibilidades de que estos dispongan de dicha estructura. Según Valiente (1999), este hecho se debe, en parte, a que en los municipios de mayor tamaño el equipo de gobierno lo forman varias personas, algunas de las cuales se dedican en exclusiva a la política municipal, y están delimitados los temas de los que es responsable cada quién. Por lo tanto, en estos municipios resulta más fácil que alguien acabe especializándose en medidas de igualdad de género, siempre y cuando políticamente se considere necesario crear un área política diferenciada. En este sentido, en el caso del estudio realizado por Elizondo, Martínez y Novo (2001) en los ayuntamientos de Vizcaya, se concluye también que la existencia de algún tipo de organismo de igualdad se da con mayor frecuencia en los municipios de mayor tamaño, y según las autoras este hecho se debe fundamentalmente a que en los municipios grandes disponen de un mayor volumen de competencias, y de sus correspondientes recursos económicos y humanos, aunque apuntan que algunos municipios pequeños se escapan de esta tendencia.
- b. **El color político del partido en el gobierno municipal:** diversos estudios de los señalados analizaron la influencia del color político del partido que desempeña el gobierno municipal en la creación de los organismos de igualdad, principalmente porque otras investigaciones habían mostrado la relevancia de este factor a nivel estatal. En el caso de los ayuntamientos españoles, los estudios de Sampedro (1992), Valiente (1999) y Lombardo (2002) concluyen que, a pesar de haber un mayor porcentaje de concejalías en los municipios gobernados por partidos progresistas, no se puede establecer una relación determinante. Valiente (1999) afirma que, igual que sucede en otros países, como por ejemplo Alemania, el feminismo municipal no es monopolio de una única formación política. Esta autora explica que muchas concejalías que fueron creadas por iniciativa de partidos de izquierda tienen continuidad cuando cambia el signo político del gobierno. No obstante, sí que se observa que estas concejalías, tras el mencionado cambio político, son dotadas con menos competencias, menos presupuesto y una plantilla más reducida.
- c. **La voluntad política:** este factor es mencionado por Lombardo (2002) como el más significativo en el caso de los ayuntamientos de Barcelona. Esta autora explica que la voluntad política para llevar a cabo políticas de género y crear una concejalía, más que asociarse a un partido político, está directamente relacionada con la voluntad política personal de una concejala. Por otro lado, en la investigación liderada por Roldán (2004) también se concluye que algunas concejalas representaron un papel clave a la hora de conseguir que en algunos municipios se conformase una concejalía específica de la mujer o igualdad y que otras, cuando no consiguieron la creación de dicho organismo, porque la corporación municipal no estaba de acuerdo, buscaron financiación externa, por ejemplo a través de programas europeos, para poder desarrollar las políticas de género en sus respectivos municipios. En el caso de los ayuntamientos de



Vizcaya, Elizondo, Martínez y Novo (2001) también señalan que la voluntad política de algunos partidos con representación municipal, pero sin señalar la incidencia del color político de esos partidos, y los acuerdos tomados a la hora de conformar gobierno determinaron la necesidad de un organismo de este tipo.

- d. **La influencia del movimiento y de las asociaciones de mujeres:** sobre la influencia de este factor tampoco hay un consenso claro. En su investigación, Valiente (1999) concluye que, en general, y con algunas excepciones, el movimiento de mujeres careció de importancia en la fundación de la mayor parte de las concejalías de la mujer. En algunos municipios este movimiento simplemente no existía, al no haberse formado ninguna asociación de este tipo con anterioridad al establecimiento de los organismos de igualdad, y en otros, donde ya estaba presente, no siempre se mostró particularmente interesado en el establecimiento del feminismo oficial. Roldán (2004) también concluye que no parece importante la incidencia del movimiento asociativo femenino en la creación de dichas estructuras. En cambio, en las investigaciones llevadas a cabo por Elizondo, Martínez y Novo (2001) y Lombardo (2002) se explica que en muchos de los casos analizados los ayuntamientos señalan que la creación del organismo de igualdad responde a la existencia de una demanda social específica, sobre todo desde grupos de mujeres, para la puesta en marcha de actividades de fomento de la igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, en el caso de los ayuntamientos de Vizcaya, se observa que los municipios que adquirieron mayor grado de consolidación en estas políticas, a pesar de las diferencias económicas, de competencias o de tamaño, tienen como una característica común un importante movimiento asociativo.
- e. **El efecto cascada:** en el estudio realizado por Valiente (1999) en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, esta autora señala que, en muchas ocasiones, los municipios crearon los organismos de igualdad por imitación a los que existían en otros ámbitos territoriales, es decir, las elites políticas locales copiaron los organismos de igualdad ya existentes en el Estado central y en las comunidades autónomas. Este factor que detecta Valiente puede relacionarse con una de las explicaciones que encuentra Lombardo (2002) en el caso de los ayuntamientos de Barcelona cuando les pregunta por qué comenzaron a llevar a cabo políticas de género. Así, esta autora señala que algunos ayuntamientos afirman que empezaron a llevar a cabo estas políticas por presión externa y porque era políticamente correcto hacerlo, no por concienciación. Y la falta de esta concienciación se reflejaría en la escasez de recursos que se dedican a estas políticas en muchos municipios.

## 4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE GÉNERO

### 4.1. Estrategias de intervención

Las políticas municipales de género han ido evolucionando desde un tipo de intervención asistencialista, caracterizada por la atención individual y personalizada a mujeres, hacia el desarrollo de medidas estratégicas de carácter integral y preventivo, que requieren una mayor coordinación entre las distintas áreas municipales (Lombardo, 2002). Este proceso en la evolución de las estrategias de intervención se vincula a la creación de los organismos de igualdad, los cuales, tal y como hemos podido ver en el punto anterior, se crearon en muchos casos para superar el tipo de atención exclusivamente individualizada a mujeres que se ofre-

cía desde las áreas de servicios sociales y avanzar así hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas municipales. Según el estudio llevado a cabo por Sampedro (1992), las mismas profesionales de servicios sociales constataron la necesidad de realizar una intervención de tipo integral, que transcendía en muchas ocasiones las competencias y la capacidad operativa real del sistema de servicios sociales. En todo caso, según un estudio de la Federación Española de Municipios y Provincias, realizado en el año 2001, el 100% de los municipios españoles tenía como primer objetivo de las políticas de género en aquel momento ofrecer orientación, información y asesoramiento a través de la atención individualizada a las mujeres. Según este estudio, otras áreas de actuación que destacaban eran las de educación, economía y empleo, violencia de género y promoción del asociacionismo. En un segundo plano, aunque consideradas de forma integral, estaban también las actuaciones dirigidas a mujeres en situación de exclusión social, la salud, la participación y toma de decisiones. Y por último, de forma muy puntual, estaban también el área de medio ambiente y actuaciones dirigidas a las mujeres rurales. Además, este estudio destaca que un número importante de municipios (independientemente del tamaño) participaban en programas europeos dirigidos a las mujeres (destacando el Programa NOW).

Este análisis que realiza la Federación de Municipios y Provincias (2001) concuerda con las conclusiones de la investigación realizada por Celia Valiente en el año 1999 sobre los municipios con concejalía de la mujer o igualdad de la Comunidad de Madrid. Así, esta autora observa que hay una gran diversidad en el tipo de medidas elaboradas, pero detecta que algunas de las áreas de intervención que predominan en buena parte de los ayuntamientos son las relacionadas con la difusión e información sobre los derechos de las mujeres, los programas de formación e inserción laboral y las actuaciones de entretenimiento y tiempo libre. Otra actuación que parece estar consolidada en las concejalías de la mujer es la celebración del 8 de marzo. Además, según Valiente (1999), salvo excepciones, quien plantea estas políticas no pretende modificar en ningún sentido a los hombres, ni tampoco tiene como objetivo que los hombres participen en estas actividades.

En la investigación realizada por Lombardo (2002) en los municipios de la provincia de Barcelona, esta autora también analiza en qué medida el *mainstreaming* de género se ha incorporado en la agenda y llega a la conclusión de que, más que de transversalidad de género, se puede hablar de coordinación interdepartamental. Según esta autora, los ayuntamientos han conseguido que el personal de los distintos departamentos comience a trabajar conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes de igualdad. Así, Lombardo (2002) opina que este enfoque presente en los ayuntamientos de Barcelona, a pesar de no integrar la perspectiva de género como corriente principal de todas las políticas municipales, puede representar un inicio para la transversalidad si consigue evolucionar y transformar la agenda política (los objetivos y prioridades de las políticas municipales) y la estructura de la toma de decisiones (incorporando la dimensión de la participación y de la horizontalidad en el trabajo) de estos municipios.

Por otro lado, una investigación que aborda el tipo de estrategias de intervención en materia de igualdad de género, en función del objetivo que persiguen los municipios, es la realizada por Mònica Gelambí en el año 2003 sobre los ayuntamientos catalanes de más de 20.000 habitantes. Tras realizar un análisis empírico, Gelambí concluye que de los 45 ayuntamientos analizados, un 24% no considera la igualdad de género como un problema público, pero a pesar de ello realiza políticas dirigidas a determinados colectivos de mujeres en riesgo de exclu-

sión social; un 17,8% está realizando unas políticas proteccionistas dirigidas a todas las mujeres, concebidas estas como un colectivo en situación de desventaja y con un elevado riesgo de exclusión social; y un 57,8% está llevando a cabo políticas de género para promover un nuevo contrato social entre mujeres y hombres, a través de la transformación de los roles de género y la incorporación del *mainstreaming* de género en las políticas municipales.

Para finalizar este punto, resulta interesante señalar que en el análisis realizado sobre los ayuntamientos de Barcelona, Lombardo (2002) apunta dos problemas principales que deben superar las políticas municipales de género. En primer lugar, los análisis muestran que en algunos ayuntamientos siguen predominando los planteamientos de tipo asistencial y puntual, en lugar de actuaciones globales y de programas estables. Esta autora explica que se corre el riesgo de limitar las políticas de género a los municipios de mayor tamaño. En segundo lugar, Lombardo afirma que, a pesar de que se ha introducido el discurso de la transversalidad en casi todos los ayuntamientos que llevan a cabo políticas de género, se observa que en la práctica esta estrategia todavía no se ha desarrollado. Por lo tanto, queda por ver si los ayuntamientos serán capaces de aplicar esta estrategia en sus respectivas organizaciones.

En todo caso, desde que se realizaron estos estudios, se han producido avances importantes en el ámbito legislativo, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, que, tal y como explicábamos anteriormente, han generado nuevas obligaciones para las administraciones públicas en relación con las políticas de género. Este hecho ha comportado una ampliación, o en todo caso un reforzamiento, de los ámbitos de intervención de los municipios en esta materia y resulta, por lo tanto, necesario analizar en futuras investigaciones el impacto que ha tenido esta legislación en el tipo de actuaciones aquí descritas.

#### 4.2. Los planes municipales de igualdad

Al igual que sucedió en los otros niveles de gobierno, desde la década de 1990, los ayuntamientos españoles empezaron también a elaborar planes de igualdad. Según el estudio publicado por Roldán en el año 2004, la mitad de los ayuntamientos españoles que estaban realizando políticas de género tenían vigente o habían tenido anteriormente un plan municipal de igualdad. Esta autora explica que el tamaño de los municipios influye en la puesta en marcha de estos planes y que los municipios que disponen de este instrumento se caracterizan por ser los más activos a la hora de desarrollar las políticas de género. Así, en este estudio se constata que los ayuntamientos que están realizando un plan municipal de igualdad son los que tienen mayoritariamente un organismo de igualdad y los que tienen mayor presupuesto y más personal trabajando en estas políticas. Además, muchos de estos ayuntamientos participaron también en algún proyecto europeo.

Estos planes de igualdad en el ámbito municipal, que siguen los patrones de los elaborados a nivel estatal y autonómico, teóricamente son considerados como el instrumento más eficaz para poner en práctica la transversalidad de género. La potencialidad de la eficacia de estos planes se debe a dos factores principales: por un lado, los planes, en la mayoría de los casos, son aprobados por el pleno municipal, y esto en principio implica que todo el gobierno municipal está de acuerdo y que se responsabiliza políticamente de la implementación de las medidas que contiene el plan; y por otro lado, los planes se construyen como una herramienta transversal, de tal modo que las medidas de fomento de la igualdad de género que contienen exigen ser llevadas a cabo por las distintas áreas y departamentos municipales (y no solamente por la concejalía de la mujer). De esta manera, se impulsa una perspectiva de

género horizontal en el gobierno municipal y se promueve la colaboración política (y técnica) entre todas las áreas. Así, en el caso de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, Valiente (1999) constata que efectivamente la implantación de los planes de igualdad está directamente relacionada con el objetivo marcado por algunas concejalías de la mujer para incorporar la transversalidad de género en sus respectivos municipios. Esta autora explica que, en el caso de las concejalías analizadas, estas decidieron implementar un plan de igualdad después de haber fracasado en el intento de negociar y persuadir a las otras áreas municipales para que llevaran a cabo actuaciones en materia de igualdad de género. En relación con los contenidos de estos planes de igualdad, esta autora explica que contienen actuaciones en campos muy diversos como, por ejemplo, el empleo, la violencia de género, la participación de las mujeres en la comunidad, el uso de los tiempos, la práctica del deporte, la sexualidad y la formación. Una de las principales problemáticas que detecta Valiente (1999) en relación con estos planes de igualdad es la ausencia de una evaluación de estos. Por lo tanto, es difícil saber en qué medida estos instrumentos están sirviendo para cumplir los objetivos que proponían para sí las concejalías de la mujer. En todo caso, esta investigación muestra que, aunque casi no hay dificultades a la hora de diseñar (mejor o peor) y poner en marcha un plan de igualdad, los problemas llegan a la hora de ejecutar las acciones previstas. La principal dificultad en este sentido es que hay grandes resistencias, y a veces oposición directa, por parte de determinadas áreas de la corporación municipal a cumplir con los compromisos acordados en los planes de igualdad. Por lo tanto, los planes de igualdad tienen muchas potencialidades para llevar a cabo la transversalidad de género, pero esto no significa necesariamente que se efectúen de un modo natural en la práctica, sino que dependen de determinados factores y, según el análisis que hemos expuesto de Valiente, uno de estos factores, tal vez el más importante, es la voluntad política y el compromiso de toda la corporación municipal con la implementación del plan de igualdad. En este sentido, es interesante señalar que en el estudio realizado por Roldán (2004), casi un 43% de los municipios que están llevando a cabo un plan de igualdad considera que estos son un marco de referencia para las políticas de igualdad de género, pero que hay grandes dificultades para ponerlos en práctica y ejecutarlos, siendo esta opinión todavía más mayoritaria entre los municipios más pequeños. Por último, es necesario señalar también que en el estudio llevado a cabo por Elizondo, Martínez y Novo (2001) en los ayuntamientos de Vizcaya, constatan que estos planes no están tan implantados como cabía esperar, puesto que tan solo un 27% de los ayuntamientos encuestados han aprobado un plan de igualdad. Estas autoras detectan también que el tamaño de los municipios es un factor que influye en la puesta en marcha de los planes de igualdad, puesto que son los ayuntamientos grandes o medianos los que ya están usando este instrumento.

#### 4.3. Los recursos

Todas las investigaciones revisadas sobre las políticas de género a nivel municipal señalan que en general hay un déficit de recursos económicos y humanos, lo cual constituye uno de los principales problemas a la hora de consolidar y dar continuidad a estas políticas de género.

De este modo, en la investigación realizada por Celia Valiente (1999) se concluye que en general los organismos de igualdad municipales conforman la pauta encontrada por Parry (1998) al revisar la literatura sobre instituciones feministas en todos los países del mundo y en todos los niveles territoriales: un presupuesto considerablemente reducido, dada la amplitud

de sus funciones. Por otro lado, Lombardo, tras su análisis de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona, también señala que *“una nota común, de hecho, es el presupuesto insuficiente que se destina a las políticas de igualdad y la valoración de que harían falta más recursos para poder implementar las medidas políticas de forma satisfactoria”* (2002, p. 91). Explica esta autora que, como consecuencia del presupuesto limitado de que disponen las políticas de género, las responsables políticas y técnicas intentan, por un lado, convencer a los demás departamentos de que usen sus presupuestos para llevar a cabo políticas de igualdad y, por otro lado, buscar fuentes de financiación externas que les permitan captar recursos para el desarrollo de estas políticas, como por ejemplo los programas y proyectos europeos. Asimismo, en el estudio realizado por Elizondo, Martínez y Novo (2001), se muestra que los presupuestos son muy desiguales entre unos ayuntamientos y otros, y que estas diferencias están asociadas al tamaño de los municipios y al presupuesto total de que disponen, aunque apuntan que existen excepciones importantes. Así, municipios más pequeños y con un presupuesto global menor destinan en algunas ocasiones mayores cantidades a la igualdad de género que municipios más grandes y con mayores presupuestos. Además, según explican estas autoras, muchos de los ayuntamientos encuestados (principalmente los medianos y pequeños) alegan que la falta de presupuesto es el motivo por el cual las políticas de género no tienen una clara continuidad en sus respectivos municipios. Estos ayuntamientos, en muchas ocasiones, no cuentan con una partida específica para la igualdad de género y dependen de subvenciones específicas de otros organismos. Según las autoras, la existencia de estas subvenciones es la que ha dado origen a la creación de estructuras, a la contratación de personal o a la realización de programas concretos que de no ser así no se habrían llevado a cabo.

Por otro lado, en relación con el personal dedicado a las políticas de género, el estudio de Valiente (1999) constata que la plantilla de las concejalías de la mujer está totalmente feminizada. Según la autora, esta es una característica común de todos los organismos de igualdad de todos los ámbitos territoriales en todo el mundo. Asimismo, la mayoría de las responsables políticas de estas concejalías son mujeres. En este sentido, Elizondo, Martínez y Novo (2001) apuntan también que el personal que se encarga de las políticas de género, además de feminizado, está muy precarizado. Así, la mayoría de este personal trabaja a jornada parcial y tiene un contrato temporal. En relación con el tamaño de la plantilla, Valiente (1999) afirma que se observa una gran variedad, influyendo también el tamaño del municipio. De este modo, en unos casos la concejala de mujer es la única persona que se dedica a estas políticas, encargándose además de otros temas como servicios sociales, cultura, deportes, juventud o sanidad, y en otros casos la concejala se dedica solo a los temas de igualdad de género, y además cuenta con personal técnico. Finalmente, en relación con la formación de género del personal encargado de estas políticas, los estudios muestran que la gran mayoría tiene formación específica en el área de igualdad de oportunidades. Además, Elizondo, Martínez y Novo (2001) señalan que en más de una cuarta parte de los municipios de Vizcaya analizados existe o ha existido la figura de agente de igualdad, incrementándose este porcentaje en el caso de los ayuntamientos que tienen un organismo de igualdad. La figura de la agente de igualdad, explican las autoras, es de incorporación muy reciente en Vizcaya, concretamente a partir del año 1999 y de forma mayoritaria durante los años 2000 y 2001. En cambio, en el estudio de Roldán (2004) se concluye que la figura de agente de igualdad no se halla demasiado extendida en los municipios españoles, y que los perfiles profesionales que más

abundan, entre los recursos humanos dedicados a las políticas de género, son el de trabajadora social, abogada, psicóloga y administrativa.

## **5. ALGUNOS RETOS ACTUALES DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE GÉNERO**

Tal como hemos visto a lo largo de este artículo, las políticas municipales de género tienen ya más de 25 años de trayectoria, pero pese a esto las investigaciones empíricas en torno a ellas son más bien escasas, sobre todo si las comparamos con las que se han llevado a cabo acerca de estas políticas en los otros niveles de gobierno. En todo caso, el conocimiento aportado por estas investigaciones, realizadas durante la década 1990 y principios del año 2000, sentaron las bases para el análisis de las políticas municipales de igualdad de género. Además, estas aportaciones sirvieron para mostrar el importante rol que están desempeñando los municipios a la hora de promover la igualdad de género, lo cual es muy significativo si tenemos en cuenta que se trata de la administración más cercana a la ciudadanía y que, por lo tanto, además de tener mayor facilidad a la hora de encauzar las demandas y necesidades sociales en torno a las desigualdades de género, puede tener una gran capacidad a la hora de impulsar acciones transformativas y de transmitir los valores asociados a la igualdad de mujeres y hombres. Por ello, el análisis de las políticas municipales de género resulta clave, no solo para que repercuta positivamente en las estrategias que están llevando a cabo actualmente las administraciones municipales, lo cual es imprescindible, sino también para que las otras administraciones de los niveles superiores dispongan de una información que resulta estratégica para el diseño de sus propias políticas de género. Así, no se puede obviar que la coordinación y colaboración entre las administraciones de los niveles superiores y los municipios constituye aún hoy en día uno de los desafíos más importantes para poder continuar avanzando en el desarrollo de unas políticas de igualdad de género que sean efectivas y repercutan en toda la población.

Partiendo de esta perspectiva, y teniendo en cuenta las investigaciones revisadas, algunos de los retos actuales para poder continuar profundizando en el análisis de estas políticas serían los siguientes:

1. Tal y como mencionábamos anteriormente, los últimos estudios en torno a estas políticas se llevaron cabo al inicio de la década de 2000; por lo tanto, un primer reto sería analizar de manera exhaustiva cuál es el estado actual de desarrollo de las políticas municipales de género dentro del Estado español. Es decir, sería necesario analizar empíricamente cuestiones tales como cuántos municipios han incorporado ya plenamente este tema en la agenda política y con qué nivel de prioridad, cuántos disponen de una estructura específica para el desarrollo de estas políticas y sus características, cuántos tienen un plan municipal de igualdad, qué recursos y personal se destinan para la elaboración de estas o qué tipo de actuaciones en relación con esta materia están llevando a cabo actualmente los municipios, analizando especialmente en qué medida se está dando cumplimiento a las nuevas obligaciones que introdujo la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, así como las que se han podido introducir a través de leyes autonómicas de igualdad. Toda esta información, incluyendo otras cuestiones en las cuales ahora no nos podemos detener, resulta necesaria para poder disponer de una fotografía actualizada de las políticas municipales de género.

2. En segundo lugar, resulta necesario profundizar en cuáles son los factores que influyen en el desarrollo de estas políticas. Así, y pese a que alguna de las investigaciones realizadas hasta el momento han abordado ya este tema, principalmente los factores que inciden en la aparición de los organismos de igualdad, hasta el momento no sabemos con certeza cuáles son los elementos determinantes para que la igualdad de género entre en las agendas municipales y ocupe un lugar prioritario posteriormente. Conocer estos factores sería de gran utilidad a la hora de impulsar el desarrollo de estas políticas en municipios que todavía no las están llevando a cabo o en los que estas están muy poco desarrolladas. En este sentido, teniendo en cuenta las conclusiones de las investigaciones revisadas, sería importante explorar el proceso a través del cual se genera una voluntad política favorable al desarrollo de las políticas de género y en qué medida está relacionada, tal y como apuntaban las investigaciones de Lombardo (2002) y Roldán (2004), con el rol desempeñado por determinadas concejalas o técnicas, que desde dentro de la corporación municipal impulsen que estas políticas se lleven a cabo. De este modo, el liderazgo y la conciencia de género podrían ser dos factores clave a la hora de analizar el desarrollo de estas políticas en los municipios. Asimismo, sería necesario explorar si hay diferencias entre los municipios según la comunidad autónoma a que pertenezcan y si el nivel de apoyo recibido por las administraciones autonómicas ha generado diferentes ritmos en el desarrollo de las políticas municipales de género.
3. En tercer lugar, teniendo en cuenta los estudios sobre feminismo institucional a nivel estatal e internacional, otro de los retos sería profundizar en cuál es la relación entre los organismos municipales de igualdad y el movimiento de mujeres presente en los municipios. Así, se tendría que examinar en qué medida las asociaciones de mujeres (y qué tipo de asociaciones de mujeres) están influyendo en la elaboración de las políticas municipales de género y en qué medida los organismos municipales de igualdad están siendo efectivos a la hora de incorporar en la agenda política las demandas de la población en relación con esta temática.
4. Finalmente, el reto tal vez más importante para avanzar en el análisis de las políticas municipales de género sería la evaluación de estas. ¿Están siendo los ayuntamientos efectivos a la hora de promover la igualdad de género? ¿Qué resultados están obteniendo con la implementación de estas políticas? ¿Están planteando adecuadamente sus objetivos? ¿Están cumpliendo con los objetivos propuestos? ¿Cuáles son las principales problemáticas de los municipios a la hora de desarrollar estas políticas? ¿Cuáles son los principales avances que se han conseguido? Entre otras, estas serían preguntas que se tendrían que poder contestar a la hora de plantear una evaluación sobre las políticas municipales de género. Obtener esta información resulta clave para poder profundizar en el análisis de estas políticas, y mejorar así su efectividad e impacto en la población.

## Notas

---

1 Los organismos de igualdad fueron definidos por Mazur y McBride (2008) como organismos de la administración de cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, subnacional o local) a los cuales les fue asignada oficialmente la responsabilidad de promover el avance de la igualdad de género y de las mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. 2007. *El estudio de las políticas públicas*. México: Editor Miguel Ángel Porrúa.
- 2007. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editor. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Astelarra, J. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Bustelo, M. 2001. *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
- 2002. "Las políticas públicas de igualdad de género en España en los niveles central y autonómico", en García Inda, A. y Lombardo, E., *Género y derechos humanos*, Zaragoza: Mira Editores.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (ed.). 2007. *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Brugué, Q., Gomà, R. (coord.) 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- De la Fuente, M. 2005. *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Elder, Ch.; Cobb, R. 1984. "Agenda-Building and the Politics of Aging", *Policy Sciences Journal*, vol. 13, n.º 1.
- Elizondo A. Martínez, E. Novo, A. 2001. *Políticas de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en los ayuntamientos de Bizkaia*. País Vasco. Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
- Equipo de Análisis Político. 2002. *Políticas públicas locales, necesidades y planteamientos emergentes*. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- Gelambí Torrell, M. 2005. "Les Polítiques de gènere als ajuntaments catalans: un procés en construcció". *Working Papers*, 243. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- 2003. "Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria de gènere: una alternativa a la societat patriarcal". Tesis de doctorado. Girona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic.
- Granados, E. 1999. La política pública de igualdad entre los géneros en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1989-1998). Granada. Universidad de Granada.
- Gregory, J. 1999. "Gender Mainstreaming: closing the gap between theory and practice", en *Women and Political Action: debating ways forward for feminists*, Middlesex University.
- Instituto de la Mujer y Federación Española de Municipios y Provincias. 2001. *Situación actual de las políticas y planes de igualdad en el ámbito municipal*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Lombardo, E. 2002. "Políticas de igualdad de género en los ayuntamientos de Barcelona: origen, características y retos para el futuro", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 25: 79-93.
- Merino, M.; Cejudo, M. C. (recops.). 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Asuntos Sociales. 1992. *Mujer, protección y programas sociales para colectivos de mujeres en riesgo de marginación (1990-1992). Perspectivas. Indicadores de protección social, servicios sociales y programas de igualdad durante el periodo 1982-1992*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Paleo, N. 2006. *Centres d'informació i recursos per a dones. Una proposta d'un model funcional i de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe", *International Feminist Journal of Politics*, 7: 4: 555- 574.
- Roldán, E. (ed.) 2004. *Género, políticas locales e intervención social. Análisis de los servicios de bienestar social municipal para la población femenina en España*. Madrid: Editorial Complutense.
- Rossilli, M. (coord.) 2001. *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid: Ed. Narcea.
- Sampedro, M.ª R. 1992. *Administración local y políticas de igualdad de la mujer*. Madrid: FEMP.
- Sensat, N., Varella, R. 1999. "Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos", en Gomà, R., Subirats, J. (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Stetson, D.; Mazur, A. 1995. *Comparative State Feminism*. California: Sage Publications.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.



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