

Las políticas de igualdad en España: desde la agenda política internacional al marco de la aplicación municipal

Mercedes Alcañiz Moscardó *
Paula Carballido González **
Universidad Jaume I de Castellón
España

Fecha de recepción: 14/03/2011

Fecha de aceptación: 15/07/2011

Resumen

En este artículo se expone un recorrido por el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad en España, en las últimas tres décadas. En el primer apartado se perfila el contexto internacional europeo, así como la evolución de las principales herramientas y estrategias político-legales para conseguir la igualdad. En el segundo, el análisis se traslada al caso español, donde se hace alusión al desarrollo tanto en el ámbito nacional como en la administración regional y local. Por último, los temas de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y la violencia de género, sirven para ilustrar la actuación política en aras de la igualdad, en el marco de las administraciones locales.

Palabras clave: Planes de Igualdad, transversalidad, conciliación, corresponsabilidad, coordinación.

Policies towards equality in Spain: from the international political agenda to implementation at the municipal level

Abstract

This article offers a review of the institutionalization of policies towards equality in Spain during the last three decades. The first section deals with the European context as well as the evolution of the main tools and political/legal strategies used to improve equality. The second section provides an analysis of the Spanish case, covering national as well as regional and local government. Finally, the issues of reconciling work, family and personal life and gender violence are used to illustrate political behaviour towards issues of equality within the context of local government.

Key words: equality plans, mainstreaming, reconciliation, co-responsibility, coordination.

Resumo

As políticas de igualdade em Espanha: desde a agenda política internacional ao quadro da aplicação municipal

O artigo que apresentamos expõe o percurso do processo de institucionalização das políticas de igualdade nas últimas três décadas em Europa e Espanha. No primeiro apartado perfila-se o contexto internacional europeu, a evolução das principais ferramentas e estratégias político-legais para conseguir a igualdade entre os homens e as mulheres. No segundo apartado, o análise traslada-se ao caso espanhol; faz-se alusão ao desenvolvimento no âmbito nacional tanto como na administração regional e local. Por último, trata-se a conciliação da vida familiar, laboral e pessoal assim como a violência de género que servem para ilustrar as ações políticas para conseguir a igualdade no quadro das administrações locais espanholas.

Palavras chave: Planos de Igualdade, transversalidade, conciliação, corresponsabilidade, coordenação.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. mercedes.alcaniz@fis.uji.es

** Doctora en Sociología. carballi@fis.uji.es

I. Introducción: bases para el desarrollo de la igualdad entre los géneros en la agenda Política Internacional

A partir de la Segunda Guerra Mundial se cuestiona el sistema patriarcal de géneros, institucionalizado en el mundo occidental desde principios del siglo XIX¹. Se produce un cambio normativo paulatino que afecta a la relación de géneros, a través de la incorporación del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en la “agenda política internacional”.

En este contexto de posguerra, tres son los acontecimientos claves que influyen y determinan los cambios que van a sucederse en el sistema de género patriarcal predominante.

En primer lugar, la aprobación por la *Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en 1948. Ésta, en su art 2º Nº 1 expresa:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Si bien la Declaración no fue vinculante, tuvo una fuerza moral importante, instando a la modificación de la mayoría de las Constituciones de los estados firmantes. A éstos se les demandaba que incluyeran en su articulado una referencia a la proclamación de la igualdad entre hombres y mujeres, iniciando así todo el proceso normativo posterior, el que cambiaría la consideración que se tenía de la mujer en los Códigos Civiles como “menor jurídica”.

En el marco de las Naciones Unidas, se creó la Comisión Jurídica y Social de la Mujer, organismo encargado de la redacción de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)*. Dicha convención, aprobada en la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979 y que entró en vigor en 1981, reconoce en su preámbulo la necesidad de cambiar los roles de género:

“Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.”

¹ El Código Civil francés de 1804, denominado también Código Napoleónico, sienta las bases para la familia patriarcal de una manera institucionalizada y tuvo gran influencia no sólo en Europa sino también en los nuevos estados de América Latina.

Para avanzar en este cambio, el artículo 5 encarga a los Estados la adopción de medidas apropiadas para:

“Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de que la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”

Son pues los Estados centrales y, posteriormente, los otros niveles de la administración pública (regional o municipal) los agentes sociales principales para conducir el cambio, tendente a eliminar las desigualdades y las discriminaciones de género existentes en la sociedad.

Asimismo, el artículo 11 de la Convención se refiere al derecho de toda persona a tener un trabajo, insistiendo en la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera laboral. Ahora bien, en ninguno de los artículos citados aparece una referencia clara al cambio en el sistema del rol masculino en la esfera privada, ni a la conciliación entre la vida laboral y la doméstica, ni tampoco a la violencia contra las mujeres.

El interés en la consecución de una mayor igualdad entre hombres y mujeres por parte de los organismos internacionales se hizo patente con la organización de diversas conferencias internacionales sobre las mujeres² (Hernández y Rodríguez, 1996) y con la proclamación por las Naciones Unidas de la década de 1975-1985 como la Década de las Mujeres. La IV Conferencia Mundial, celebrada en Beijing (China), en 1995, incorporó muchos de los conceptos utilizados en la actualidad para explicar las relaciones de desigualdad entre los géneros y las estrategias políticas para combatirlas. La IV Conferencia, se ha convertido en un referente para analizar la situación mundial de las mujeres; diferentes encuentros internacionales se celebran periódicamente para evaluar la implementación y los resultados de las acciones propuestas en la Plataforma de Beijing.³

En segundo lugar, *el desarrollo y modernización del sistema productivo europeo de posguerra* demandó un incremento de mano de obra para reactivar la economía. Las mujeres tuvieron que contribuir con su fuerza de trabajo al desarrollo industrial de

² La primera conferencia se celebró en México D.F., la segunda en Copenhague (Dinamarca), la tercera en Nairobi (Kenia) y la cuarta en Beijing (China), en 1995.

³ Diversos encuentros internacionales vienen siendo organizados periódicamente por Naciones Unidas para revisar los compromisos alcanzados en la Plataforma de Beijing: Beijing+5 en Nueva York, en 2000; Beijing +10 en Beirut, en 2005; y Beijing+15, en 2010, en Nueva York. También estos análisis y evaluaciones se realizan para cada país, revisando las áreas principales de actuación (CELEM, 2006, y Beijing+15). El proceso de revisión de la Plataforma de acción de Beijing 1995-2010 está disponible en [www.celem.org/pdfs/publicaciones/documento%20final%20Beijing 15v3.pdf](http://www.celem.org/pdfs/publicaciones/documento%20final%20Beijing%2015v3.pdf)

los países, al producirse una escasez de mano de obra masculina debida al importante número de hombres fallecidos en la Guerra.

Las primeras mujeres en incorporarse a la fuerza de trabajo remunerada fueron las solteras, jóvenes en su mayoría; pero, al contraer matrimonio, el mandato patriarcal las enviaba de nuevo a casa para encargarse de las tareas de cuidado y reproducción familiares. Por tanto, esta experiencia laboral femenina no alteraba el tradicional sistema de roles entre los géneros. El poder entre los géneros no se alteraba ni en el nivel macro de la sociedad, ni en el micro de la familia. El trabajo de las mujeres solteras se consideraba un *impasse*, una situación transitoria hasta que la mujer no se casara⁴ y no como un objetivo de desarrollo profesional e individual propio de las mujeres. No obstante, esta incursión masiva de las mujeres al mercado laboral supuso un cambio en las expectativas de las propias mujeres y un malestar ante la situación de confinamiento en la esfera doméstica.

En tercer lugar, *el auge del movimiento feminista, en su variante denominada de Segunda Ola, se generalizó en la década de los 60*. El feminismo de la Segunda Ola, más radical (Beltrán y Maquieira, 2001), no exigía exclusivamente el derecho al voto, ya conseguido en casi todos los países europeos después de la segunda guerra mundial, sino que exigía una igualdad real entre los géneros y una mayor participación en la vida pública. (Alcañiz, 2011) Comenta María Bustelo (2004) que se puede considerar a las feministas en esta época como “agenda setters”⁵, introductoras del problema de la desigualdad de género en la agenda política de cada estado.

Así pues, desde la esfera pública se suceden una serie de cambios que eliminan, por una parte, las barreras culturales con respecto al sistema de géneros (Saltzman, 1992) como, por ejemplo, el que ya no se considere transgresor el que una mujer casada trabaje fuera de casa. Por otra parte, desde las administraciones públicas se va asumiendo paulatinamente el reto de una mayor igualdad de género⁶ a través de la implementación de políticas y leyes que apoyan la incorporación de las mujeres a la vida pública, tanto en el ámbito cultural- educativo como en el político o laboral. Así,

⁴ Incluyo dos citas muy relacionadas con este párrafo: “en un período de 40 años se ha pasado de hijas trabajadoras a madres trabajadoras” (Frau, 1999) y “estar casada es estar ocupada domésticamente” (Izquierdo, 1988).

⁵ La agenda pública o agenda setting, se define como: “grupo de cuestiones (cluster of issues) en torno al cual se organiza la actividad política” (McCombs y Shaw, 1972).

⁶ El Art.1º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, expresa “A los efectos de la presente Convención, la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera”.

en las normativas legales se van eliminando todas aquellas referencias que excluían a las mujeres de desempeños laborales o puestos de decisión.⁷

En Europa, la línea de trabajo de la igualdad de oportunidades para las mujeres se incorporó en el Tratado de Roma, en 1957, mediante el artículo 119. En este artículo se planteaba el principio de que hombres y mujeres debían recibir igual salario por el mismo trabajo. A partir de los años 60 se amplía este Tratado a través de varias directivas que obligaban a los Estados miembros a cumplir dicho artículo, lo que hizo necesaria la introducción de modificaciones específicas en cada una de sus legislaciones. (Astelarra, 2005) En 1981, la Comisión Europea acordó crear un comité consultivo encargado de implementar y proponer acciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de 1983, la Comisión organizó el trabajo en *Programas de Acción Comunitaria*. En 1984 se creó en el Parlamento Europeo el Comité de Derechos de la Mujer, que impulsó una serie de resoluciones y leyes de apoyo al trabajo que realizaba la Comisión.

Entre los años 1983 y 2003 se aprobaron cuatro Programas, cuyos objetivos y prioridades, aún vinculados dialécticamente con la situación socio-económica de cada momento histórico, contienen una visión de continuidad entre ellos y, por tanto, asumen una línea de trabajo a largo plazo. Nos referiremos brevemente al objetivo más destacado en cada programa:

El Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (1982-1985), señalaba como objetivo general el desarrollo de un conjunto de medidas orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos económicos, sociales y culturales.

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

Con el Tercer Programa de Acción Comunitaria (1991-1995), se inician los programas de Nuevas Oportunidades para las Mujeres - NOW⁸. En el marco de estos programas adquieren relevancia el concepto y las estrategias de discriminación positiva. A través del desarrollo de los programas NOW se consolidan directrices de trabajo tales como: las acciones positivas; las acciones de investigación, información y sensibilización; así como el seguimiento, evaluación y explicitación concreta de la financiación con que contarían dichos programas y actuaciones.

El Cuarto Programa de Acción Comunitaria (1996-2000), se fijaba como objetivo general integrar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y

⁷ Las mujeres pudieron optar, entre otras cosas, a la judicatura.

⁸ Los programas NOW responden a las siglas de New Opportunities for Women y se incluyen dentro del Fondo Social Europeo.

mujeres en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas de la Unión Europea y de sus estados miembros. Por tanto, en este último programa se apuesta por una expansión de los valores de igualdad de género a toda la actividad política. Supone nuevas estrategias y metodologías de trabajo para alcanzar mayores cotas de igualdad; se habla entonces de *mainstreaming*, definido como la aplicación de la dimensión de género en todas las políticas y acciones de la política europea.

En el nuevo siglo, los programas de Acción Comunitaria han sido sustituidos por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005). Esta es una nueva referencia en el método de actuación política para alcanzar una igualdad de oportunidades real, con la aplicación del enfoque integrado de género. Actualmente está en vigor el Plan de Trabajo para la igualdad entre hombres y mujeres (2005-2010). En éste se destacan seis áreas prioritarias de actuación de la Unión Europea (UE) a favor de la igualdad de género para el periodo: la independencia económica para las mujeres y los hombres; la conciliación de la vida privada y la actividad profesional; el equilibrio representativo en los ámbitos de la toma de decisiones; la erradicación de todas las formas de violencia de género; la eliminación de los estereotipos sexistas; y la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo.

2. Las políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en España

Los rasgos generales que se han referido para dar cuenta de la evolución de las políticas de igualdad en el contexto europeo se pueden trasladar al caso español, pero, con ciertos matices y peculiaridades. Primordialmente, cabe apuntar el retraso en la introducción de un ideario de igualdad y derogación paulatina de los vestigios patriarcales que prevalecían en las leyes. En efecto, el contexto de transición política hacia un estado democrático abrió la posibilidad del reconocimiento explícito formal de la igualdad entre hombres y mujeres. La aprobación de la *Constitución Española* de 1978, (artículos 9.2 y 14)⁹, es el punto de inflexión para dejar atrás la consideración de la mujer como menor jurídicamente y dependiente de su marido y de su familia (Toboso, 2009).

En alusión a estos cambios, algunas reflexiones recientes (Martínez Ten y otras, 2009; Larumbe, 2002) ponen de relieve el papel fundamental del movimiento feminista en el camino a la democratización y modernización de la sociedad española. Ciertamente, a partir de la segunda mitad de los años setenta se puede considerar que

⁹ Art 9.2: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Art 14: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

se produce el primer transvase del discurso feminista al discurso político. La doble militancia -mujeres adscritas en organizaciones feministas y en partidos políticos a la vez-; y la conformación de grupos de presión, de lobbies de mujeres dentro de los partidos políticos son, desde el punto de vista organizativo (Amorós, 2009), los dos cauces principales a través de los cuales se van integrando las reivindicaciones feministas en el discurso político de la transición, y mediante los cuales la clase política asume progresivamente la necesidad de desarrollar políticas de igualdad.

El pilar fundamental para el desarrollo e implementación de las políticas de igualdad en España ha sido la creación, en el año 1983, del *Instituto de la Mujer* (ley 16/1983), en tanto que principal organismo o agencia de igualdad hasta el momento actual. (Valiente, 2006) A lo largo del desarrollo del estado de las autonomías, en las dos últimas décadas, se han ido creando los correspondientes institutos de la mujer en todas las comunidades autónomas.

Junto al impulso inicial que supuso la creación de este organismo para la promoción de políticas de igualdad, el proceso se refuerza y encauza en años posteriores con los cambios legislativos y político-institucionales que supone el proceso de europeización, a partir de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, en 1986. (Lombardo, 2004) Así, la evolución de las políticas de igualdad sigue las estrategias y pautas de actuación progresiva anteriormente apuntadas en los programas de acción comunitarios:

- En primer lugar, se efectúa una revisión de la legislación vigente para derogar las leyes discriminatorias. De manera paralela se ha ido legislando a favor de la equidad desde leyes específicas, para combatir diversos problemas de discriminación, hasta leyes integrales de igualdad: leyes laborales; ley de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal; ley integral de la violencia de género; o la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.
- En segundo lugar, una estrategia más próxima a la actuación política, representada por las acciones positivas o de manera más general, las políticas de discriminación positiva. Con este tipo de actuaciones se busca corregir las desigualdades de partida entre hombres y mujeres, es decir, que tanto unos como otras cuenten con las mismas oportunidades; y para eso es necesario apoyar a aquellas que parten con situación de desventaja, vale decir, las mujeres. Una acción positiva tiene un carácter temporal y un objetivo concreto. Su fin es remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado alcanzar una situación de igualdad real (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006).
- En tercer lugar, la estrategia de acción transversal o *mainstreaming*. El concepto surgió en la 3ª Conferencia Mundial sobre las mujeres celebrada en Nairobi (Kenia), en 1985, pero se adoptó como tal a partir de la Conferencia de Beijing (1995), al insistir en que la situación de desigualdad entre hombres y mujeres no cambiará sino es con la modificación de los modelos de género existentes;

es decir, que no basta con reconocer la igualdad y apoyar acciones positivas para que la situación de desigualdad cambie, hay que ir más allá e incorporar a los hombres en dicho proceso de transformación del sistema de géneros patriarcal. El *mainstreaming*¹⁰ se convierte en una forma de intervención que no sólo es transversal, en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de intervención pública. (Astelarra, 2005) Actualmente, se utiliza una estrategia dual en la implementación de las políticas públicas de igualdad entre los géneros. Por una parte, se presta atención a objetivos concretos con acciones positivas y, por otra, se aspira a aplicar la acción transversal en todas las políticas públicas. Ambas estrategias son complementarias y contribuyen a avanzar en la consecución de mayores cotas de igualdad entre hombres y mujeres.

2.1. Los planes de igualdad de ámbito estatal

Como acabamos de apuntar, el Instituto de la Mujer, creado en 1983, ha sido hasta el momento el principal agente promotor, responsable de coordinar y dar continuidad a la política de igualdad de género en España. (Valiente, 2006) Se entiende por política pública de igualdad entre los géneros al “Conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de las mujeres y de la igualdad de género entre hombres y mujeres.” (Bustelo, 2007)

El Consejo Rector del Instituto quedó encargado de la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades, siguiendo el modelo de los programas de acción comunitaria de la Comisión Económica Europea. Siguiendo a Bustelo (2007), un plan de igualdad es la guía fundamental para promover y facilitar los siguientes procesos: a) Concienciar a los poderes públicos sobre el problema de la igualdad; b) Establecer un compromiso público ante el tema; c) Tratar el problema de la igualdad desde diferentes ámbitos y sectores (empleo, educación, legislación, salud, etc.); d) Establecer una visión estratégica al definir períodos de tiempo y recursos económicos y humanos; e) Requerir la participación activa de diferentes departamentos y sectores gubernamentales como condición necesaria para promover el *mainstreaming* en todas las políticas públicas, f) Incluir en el proceso de elaboración la participación ciudadana, especialmente la participación de grupos de mujeres; y g) El seguimiento y la evaluación de los efectos alcanzados.

¹⁰ Las Naciones Unidas definen la *transversalidad de género* como: “el proceso de evaluación de las consecuencias para los hombres y las mujeres de cualquier acción planificada, inclusive las leyes, y está destinada a hacer que preocupaciones y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales.”

El Primer Plan Estatal se estableció para los años 1988-1990. Posteriormente se han ido aprobando y desarrollando sucesivamente diversos planes: el II Plan, para 1993-1995; el III Plan, para 1997-2000; y el IV Plan, para 2003-2006. Actualmente está en vigor el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*.

Con posterioridad a la elaboración del primer plan estatal, las distintas comunidades autónomas han elaborado, simultáneamente, sus propios planes de igualdad, tomando como referencia o modelo las actuaciones contempladas en el plan estatal y adaptándolas a sus realidades específicas. Se percibe toda una labor de retroalimentación mutua entre los planes autonómicos y los estatales.

Como ya hemos apuntado, la comparación de los sucesivos planes manifiesta una evolución en la inclusión de nuevos conceptos de la teoría del género que también se han ido adoptando en las normativas internacionales, como son el *mainstreaming* o la perspectiva de género. (Lagarde, 1996) También se advierte una mayor capacidad para especificar objetivos más realistas y establecer compromisos para cumplirlos.

Aún con ciertas diferencias en la adopción de una determinada nomenclatura o de énfasis en la metodología y estrategia de trabajo, la estructura de contenidos de los diferentes planes estatales han mantenido unas áreas de trabajo similares, como son: Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas; Derechos e igualdad de oportunidades; Empleo y participación económica; Conciliación de la vida familiar y laboral; Exclusión social; Violencia de género; Educación, cultura, deporte y medios de comunicación; Salud y calidad de vida; Mujeres rurales; Participación socio-política y cooperación.

Tanto la aprobación de un plan de igualdad como su desarrollo requieren la voluntad política del equipo de gobierno (ya sea estatal, autonómico o local) y con ello, obviamente, la dotación de los recursos necesarios. Cabe apuntar, en este sentido, que el consenso en torno a las políticas de igualdad con independencia de la ideología política, se ha ido acentuando y éstas gozan de un alto grado de institucionalización política.

Otro de los aspectos inherentes a esta institucionalización ha sido cierto grado de profesionalización. Se hace referencia aquí al perfil profesional que ha ido delimitándose en la última década, la figura del experto/a en políticas de igualdad, que diseña y coordina la implementación de las actuaciones y programas de los diferentes departamentos. Algunos otros elementos que han ido cobrando mayor relieve en la evolución de los diferentes planes han sido, entre otros, el énfasis en la formación y sensibilización del personal de cualquier ámbito de las administraciones públicas en los conceptos y valores de la igualdad, así como en las circunstancias jurídicas y sociales vinculadas a las mujeres. La coordinación entre los distintos agentes, departamentos, áreas, instituciones, etc., es uno de los focos de atención prioritaria, en tanto que constituye el pilar básico de la estrategia de transversalidad que predomina en los últimos planes.

2.2. Las políticas de igualdad en el ámbito municipal

A partir de la década de los 80 del pasado siglo, en el contexto europeo se evidencia un proceso de descentralización desde el nivel estatal al nivel regional y local. La publicación del *Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo* (el denominado Informe Delors, 1993) supone un impulso decisivo para desatar un mayor interés y presencia de lo local en la vida política. El punto de partida ha sido la Estrategia Europea de Empleo (EEE), como respuesta a la crisis macroeconómica para mejorar la situación laboral de los europeos/as y combatir el desempleo. Se elaboran en este marco de trabajo los *Pactos Territoriales por el Empleo* que requieren un conjunto de medidas de descentralización institucional y administrativa en la planificación de las políticas públicas para que dichas estrategias de creación de empleo a nivel local se implementen.

En este contexto, los ayuntamientos pasan de ser únicamente proveedores y administradores de los servicios públicos básicos o ejecutores de algunas obras públicas, a asumir nuevas competencias entre las que se sitúan la del fomento del empleo o la de conseguir una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

El proceso de mayor protagonismo de la administración pública local en el contexto español, contempla el compromiso con la igualdad en su marco legislativo vigente. Así, en primer lugar, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 28 señala “Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.”

Más recientemente, la Ley 3/2007, en su Título II, Políticas Públicas para la Igualdad, incluye en sus artículos 21 y 22 sendas referencias a la administración local:

“Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las administraciones públicas.” (Art. 21.2)

“Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre hombres y mujeres, las corporaciones locales podrán establecer políticas municipales de organización del tiempo de la ciudad.” (Art. 22)

A mediados de la década pasada se aprobó en el Consejo Europeo la *Carta Europea para la Igualdad de mujeres y hombres en la vida local*. En este documento se expone que las entidades locales son las esferas más próximas a la población, por lo que representan los niveles de intervención más adecuados para combatir la desigualdad entre mujeres y hombres y contribuir a una sociedad verdaderamente

igualitaria. En su declaración de principios, el número 6, se centra particularmente en señalar que los planes y programas de acción en materia de igualdad, con presupuesto propio, son las herramientas indispensables para hacer avanzar la igualdad de las mujeres y los hombres.

En la primera década de este siglo comienzan a elaborarse y a desarrollarse los planes de igualdad de los ayuntamientos en España. En el próximo apartado se pretende, a modo de ilustración, una aproximación a la aportación y trabajo de la administración local a partir de la actuación de los ayuntamientos de cuatro ciudades, a través de la descripción de algunos rasgos relevantes en lo que respecta al problema de la violencia de género y al tema de la conciliación. Las cuatro ciudades que hemos tomado como referencia son Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla,¹¹ cuyos primeros planes de igualdad datan del año 2000 o 2001. A partir de entonces, se han aprobado planes con cierta continuidad y con una duración que oscila entre los dos y los cinco años.

3. Estudio de caso de las políticas de igualdad municipales en España: una aproximación desde la administración local a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y a la violencia de género. 3.1.

3.1. Introducción

El trasfondo del desarrollo de las políticas de igualdad desde hace ya tres décadas, en el ámbito de los países más desarrollados, se imbrica con un proceso de transformación de la sociedad industrial hacia una sociedad que hoy denominamos sociedad de la información o “sociedad red”. Este proceso de cambio de modelo de sociedad ha ido cobrando forma, en cambios de diversa índole -culturales, demográficos, económicos, etc.- estrechamente vinculados entre sí. Algunos de estos cambios confluyen directamente tanto en el tema de la conciliación como en el de la violencia de género, como son, entre otros: la incorporación masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, una mayor presencia y protagonismo de la mujer en la esfera pública, el reconocimiento progresivo de la igualdad entre hombres y mujeres, la conformación de nuevos modelos de familia, el envejecimiento poblacional, la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación al proceso productivo, etc.

Estos cambios conllevan, sin duda, a la colisión con valores, prácticas sociales y, a menudo, un desequilibrio con las estructuras y formas de organización social, familiar y laboral muy arraigados culturalmente; pero también, vienen suponiendo la apertura de nuevos retos y oportunidades para reorganizar, innovar y reequilibrar

¹¹ Tomamos como referencia las cuatro ciudades con mayor población de España.

los distintos ámbitos -social, familiar y laboral- por los que discurre la vida social. Las administraciones públicas en todos los niveles de actuación y, en especial, la administración local, desde un lugar privilegiado por su proximidad a la ciudadanía, están impelidas no sólo a adaptarse a estos cambios, sino a promoverlos y a dirigirlos de manera que redunden en una mayor calidad de vida.

Como se ha puesto de relieve (Campillo, 2010), el reto es especialmente intenso para los países mediterráneos como España, que por sus peculiares rasgos, conforman un modelo específico de estado de bienestar. Entre otras especificidades, cabe destacar especialmente su marcado familiarismo; los fuertes vínculos de solidaridad inter-generacional, que han permitido el desarrollo de una forma de protección informal que se corresponde y retroalimenta con el bajo gasto social en apoyo a las familias y, en general, con un desarrollo precario de servicios y políticas familiares.

Como señalan algunas analistas (Bustelo y Lombardo, 2007), este proceso de transformación hacia un nuevo modelo de sociedad implica la necesidad y la tendencia progresiva por parte de los poderes públicos para legislar y adentrarse en “la organización de la intimidad”, ámbito que se consideraba en el pasado dentro de las relaciones privadas.

De manera más explícita que en el pasado, la actividad política incide en el cambio de normas, prácticas, valores, instituciones y organizaciones sociales que regulan la sexualidad, la reproducción y, en general, la vida privada y las relaciones que en ella tienen lugar. Desde diferentes análisis, se ha venido aludiendo a este proceso como una tendencia a la dilución de las fronteras entre lo público y lo privado: se habla de sub-politización (Beck, 1994), de politización de la esfera privada (Tarrow, 1997), o del surgimiento de las políticas de la vida (Giddens, 1994).

En esta línea, algunos análisis (Campillo, 2010) que evalúan el grado de desarrollo de las políticas de conciliación en España y el grado de vinculación con el compromiso con la igualdad, proponen retomar especialmente indicadores de “des-familiarización” y “des-mercantilización”. Estos conceptos se entienden como la provisión y creación de servicios por parte de los estados, con el objetivo de reducir la dependencia de las redes familiares y de los lazos conyugales y, también, de que se garantice su acceso a los diferentes estratos sociales.

Así, adentrándonos en la propia exposición y justificación de los planes de igualdad de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla, nos encontramos con un *decálogo de áreas de actuación prioritarias y de estrategias metodológicas* -también presentes en los planes de igualdad de las instancias regionales y nacionales. De dicho decálogo, se desprende una cierta unidad y una base común en los criterios de elaboración y de aplicación de medidas concretas, por parte de las entidades locales, para mejorar la situación social de las mujeres y conseguir mayores cotas de igualdad real entre hombres y mujeres.

En primer lugar, se reconoce de manera abierta la aceptación de las directrices, principios orientadores y propuestas de actuación que han surgido de los congresos y conferencias mundiales de mujeres, especialmente, como ya se

ha apuntado, las que se desprenden de la IV Conferencia, en 1995, en Beijing; de investigaciones e intercambios de experiencias en el ámbito internacional. En particular, se hace referencia a diversos tratados y directivas de la Comunidad Europea, instando a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad en todas las instituciones comunitarias. En lo que respecta a las instancias de carácter local, se menciona la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local.

La confluencia o “ensamblaje” de influencias de distintas instancias jerárquicas de poder de carácter local, nacional y supranacional, como una de las tendencias destacadas en la organización social en el actual contexto de globalización (Castells, 2008; Sassen, 2007), se evidencian de manera particular en las políticas de igualdad. Como ejemplo representativo de ello es interesante destacar el proyecto transnacional “Equilibrio entre la vida personal, familiar y profesional en España y Noruega” que, apoyado por la Unión Europea, promueve el Instituto de la Mujer y es desarrollado conjuntamente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y su homóloga, la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales (KS). Este proyecto tiene como objetivo impulsar las estrategias de actuación de las administraciones públicas de carácter local en el tema de la conciliación.

En segundo lugar, cabe mencionar de manera especial la guía que aporta la FEMP, plataforma que representa el poder local en España, con propuestas para la elaboración de planes de igualdad. Estas directrices ponen de relieve una cierta sistematización en la elaboración de un plan de igualdad por parte de los ayuntamientos, siguiendo un procedimiento que conlleva una serie de fases básicas interrelacionadas y contempladas desde su concepción, aunque analíticamente se pueda distinguir entre:

- La elaboración de un marco de diagnóstico basado en el conocimiento de la realidad local, a través de la investigación social para delimitar indicadores sociales e identificar necesidades, problemas, centros de interés y oportunidades de mejora.
- El establecimiento de lo que podemos definir como marco de pronóstico, a través de la planificación y de la delimitación de estrategias de actuación con el fin de priorizar objetivos y medidas concretas. Aquí cobra relevancia la previsión de las actuaciones, examinar las posibilidades de actuación y prever tanto las resistencias como los apoyos o aliados con los que se cuenta.
- Podemos distinguir también el desarrollo de un marco de motivación: esta es una tarea complementaria y contenida en las anteriores, que hace referencia a la necesidad de involucrar y corresponsabilizar en la concepción y desarrollo del Plan a todas las áreas y organizaciones que componen la corporación municipal y al mayor número de agentes sociales. Se trata de fomentar una cultura de igualdad y extender a toda la sociedad,

a sus instituciones y organizaciones públicas y privadas, los objetivos políticos de igualdad entre hombres y mujeres que ya han cobrado fuerza y han sido objetivados legalmente (ley de igualdad). Las políticas y medidas de socialización en esta cultura de igualdad cobran forma a través de las políticas y medidas de conocimiento, formación, sensibilización y concienciación sobre cada uno de los temas y problemas que forman parte de los planes de igualdad.

- Otro requisito que se ha de prever desde la primera fase de elaboración del plan es la necesidad de dar seguimiento y evaluación de las medidas y acciones concretas que se pongan en marcha para conseguir estos objetivos, dentro de los diferentes niveles de responsabilidad político-administrativa. Dicho requisito se ha convertido, a partir de la Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing, en una dinámica procedimental dentro de las políticas de igualdad. En efecto, la evaluación de los planes de igualdad ha ido adquiriendo mayor protagonismo: desde la previsión en la primera fase y el proceso de evaluación “a posteriori” de las medidas implantadas -a través de investigaciones de carácter cuantitativo y cualitativo en la fase final- se ha pasado a contemplar la evaluación continuada, mediante la creación de “observatorios” o “veedurías” permanentes que examinan, desde una perspectiva dinámica, la implementación de las medidas contempladas.

Como se pone de relieve de manera explícita en la redacción de los planes de igualdad de las corporaciones locales que hemos consultado, el desarrollo de las políticas de igualdad impulsa, también, cambios en la propia organización de las entidades locales. Dichos cambios referidos a su doble condición de organismos empleadores u organizaciones laborales en sí mismas; y de organismos responsables de gestionar los asuntos públicos. Por tanto, podemos diferenciar:

- Un contexto de intervención interno del propio ayuntamiento, tendente a implantar una cultura organizacional (información, formación, programas...) basada en la igualdad de oportunidades. Se producen también cambios en la estructura de gobierno (nuevos procedimientos y protocolos de actuación en la gestión pública y cambios institucionales; concejalías de la mujer, comisiones interdepartamentales, mayor colaboración en la definición y consecución de objetivos con la sociedad civil organizada, etc.) así como cambios en las bases y condiciones de acceso al empleo público local.
- Un contexto de actuación externo que hace referencia a las acciones comprendidas en las diferentes áreas de trabajo y que están destinadas o afectan de manera directa a la ciudadanía y a otras entidades públicas y privadas del municipio. Cabe destacar aquí la tendencia a una relación más interactiva entre gestores municipales y sociedad civil en la delimitación

de objetivos y también a una mayor intervención en las actuaciones por parte de la ciudadanía.

3.2. El papel de las administraciones locales en el tema de la conciliación¹²

La atención hacia la conciliación de la vida laboral, familiar y personal se ha convertido en un tema de trabajo clave para dirigir el cambio social (Alcañiz, 2004), así como para conseguir mayores cotas de igualdad real entre hombres y mujeres. Es un fenómeno complejo, con múltiples dimensiones y que incide en todos los ámbitos de la vida social de los individuos: implica cambios culturales y cambios organizacionales en el plano laboral, tanto en las empresas públicas como en las privadas, así como en la organización familiar.

Es por ello que la conciliación ha alcanzado cierta autonomía y se ha venido desagregando de los planes de igualdad, para configurar programas de desarrollo específico. Si bien, desde nuestra perspectiva de análisis nos situamos preferentemente en su vinculación y desarrollo paralelo con los planes de igualdad, se viene apuntando en la política de la Unión Europea (Campillo, 2010) un desplazamiento del tema de la conciliación, desde un marco de interpretación y desarrollo dentro de las políticas de igualdad hacia otro vinculado más estrechamente a las políticas de empleo. En este sentido, cabría considerar también este desarrollo autónomo de las políticas de conciliación en España como una tendencia que sigue las directrices de la UE.¹³

En el ámbito local, el trabajo con este tema ha evolucionado y discurrido por los cauces que se han dado en el ámbito nacional. En este sentido, la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, de 5 de noviembre, es el punto de partida para el desarrollo de las políticas sobre conciliación en la legislación de nuestro país; y supone el desarrollo y aplicación de diversas directivas europeas de obligado cumplimiento para los estados miembros en materia de seguridad de las trabajadoras, ampliación de los permisos parentales e igualdad de condiciones y derechos de los empleos a tiempo parcial con respecto a los de tiempo completo.

¹² Aunque hemos examinado los planes de igualdad y los programas concretos de Conciliación de las cuatro ciudades mencionadas, se puede generalizar el esquema de trabajo a la mayoría de los ayuntamientos españoles. Tal y como se desprende de la "Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde entidades locales de España y Noruega", con independencia del tamaño, se vienen adoptando un número considerable y variado de propuestas y acciones innovadoras desarrolladas por numerosos municipios.

¹³ La autora destaca la desaparición de la línea de acción de la igualdad de oportunidades de las directrices de la Estrategia Europea de Empleo, en 2003. A partir de entonces las políticas de conciliación se han desarrollado principalmente en el marco de la política europea de empleo, esto es, se han considerado parte de una estrategia más amplia diseñada para promover el pleno empleo en la Unión Europea y dentro de una línea de trabajo denominada "Mejorar la calidad y la productividad del trabajo".

El impulso más reciente al desarrollo de medidas de conciliación viene de la mano de la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de 22 de marzo que ha traído consigo importantes avances en el terreno laboral, tales como la posibilidad del permiso de paternidad o de modificaciones importantes en el estatuto de los trabajadores y en el estatuto básico de los empleados públicos.

Para examinar más de cerca la intervención de la administración local en el tema de la conciliación, es pertinente hacer referencia al plano de intervención interna de los propios ayuntamientos. Es decir, a la aplicación a sus propios/as trabajadores/as de las disposiciones legales de obligado cumplimiento en materia de permisos y de flexibilidad de horarios que permiten los marcos legales a los que acabamos de hacer referencia, además de otras iniciativas propias.¹⁴

El “Plan Concilia”, desde el año 2006, articula de manera integral y pretende potenciar la aplicación de las medidas de conciliación en el seno de la Administración General del Estado. La aplicación del Plan Concilia se restringe, por tanto, en principio, a los empleados/as públicos/as de la administración central, pero ha servido como ejemplo y modelo para que el resto de las administraciones autonómicas y locales elaboren su propio plan interno de conciliación.

En el plano de la actuación externa, dirigida a la ciudadanía en general, podemos destacar tres focos principales que concitan y organizan la actividad, (estrategias, programas y actuaciones) de la Administración Local en torno a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar:

- Gestión más eficiente de los usos sociales del tiempo: el objetivo es impulsar cambios en la gestión de los usos del tiempo, a través de medidas de flexibilización de los tiempos de trabajo. Cobra mucha importancia fomentar la iniciativa privada para impulsar medidas innovadoras que permitan la conciliación en el centro de trabajo, pero, también se contemplan políticas de transporte y movilidad eficiente.

En particular, la gestión más eficiente de los tiempos de trabajo es una asignatura pendiente en nuestro país, tal y como vienen demostrando todos los análisis económicos de productividad. La conciliación de la vida laboral, personal y familiar choca de lleno con rasgos muy arraigados en nuestra cultura organizacional como son: la excesiva burocratización, la rigidez de horarios muy grande, con largas jornadas laborales de horario partido (se habla de “presentismo”, aspecto éste que se acentúa en un contexto de crisis económica y de empleo).

¹⁴ Recientemente, diferentes iniciativas de gobiernos locales y regionales, en un intento de racionalizar los horarios laborales, han decidido el cierre de las dependencias administrativas a las cinco de la tarde. Tal es el caso del ayuntamiento de Madrid, desde septiembre de 2010, o del Gobierno de Castilla-La Mancha, desde febrero de 2011. (El País, 25/02/2011)

Se necesita fomentar el cambio de actitud del empresariado venciendo las resistencias y, por el contrario, acentuar los aspectos positivos que se derivan de un horario laboral más racional, tales como la reducción de gastos para la empresa o la mayor motivación y productividad por parte de los trabajadores. Otro problema estructural del mercado laboral español es el abuso de la temporalidad en la contratación. Entre las medidas de conciliación más habituales dentro del contexto de las organizaciones laborales figuran los permisos remunerados o no remunerados, las excedencias y la flexibilización de horarios. Como asignatura pendiente podemos destacar el desarrollo del teletrabajo. En este ámbito de intervención y/o colaboración con las empresas asentadas en el territorio, podemos trazar una línea divisoria entre los cuatro municipios considerados. Así, si bien en la redacción de todos planes de igualdad y/o en los programas específicos de desarrollo de la conciliación se contempla adoptar medidas de asesoramiento y apoyo técnico al empresariado local para implantar planes o medidas de conciliación, son sólo los municipios de Madrid y Barcelona los que han desarrollado programas concretos de colaboración directa con la iniciativa privada.

Varios aspectos contribuyen a explicar la mayor implicación de Madrid y Barcelona con respecto a Valencia y Sevilla. En primer lugar, sobre todo la mayor capacidad de gestión de recursos y la posición de mayor poder que detentan las dos primeras, con capacidad para establecer vínculos y colaborar con las organizaciones empresariales. Al mismo tiempo, cabe apuntar, que las empresas o entidades privadas que se hallan en estas ciudades es más probable que estén en un contexto de mayor heterogeneidad cultural organizativa y en contacto con empresas o corporaciones multinacionales que tienen una trayectoria más dilatada en el desarrollo de la responsabilidad social corporativa, algunas de cuyas características o medidas, están en consonancia con el tema de la conciliación. De otro lado, no es descartable que el mayor tamaño de estas ciudades haga más difícil conciliar la vida laboral, familiar y personal, tal y como se desprende de los estudios del uso del tiempo de hombres y mujeres y, por tanto, haga más necesario trabajar en esta tarea.

Los ayuntamientos contemplan diversas acciones para fomentar la elaboración de planes de conciliación por parte de las organizaciones empresariales, sobre todo, de las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Entre ellas destacan el asesoramiento técnico, las ayudas económicas, los premios y los distintivos especiales a las empresas conciliadoras -que pueden servir para situarlas en una situación preferente con la administración en caso de contratación pública. En general, se promueven acciones tales como medidas de marketing social y de difusión de estas empresas, elaboración de guías o cuadernos de trabajo para aplicar la conciliación, etc.

Tanto en el caso de Barcelona como en el de Madrid se ha impulsado la creación de sendas redes de colaboración entre empresas que apuestan por la conciliación. En Barcelona, a través de una concejalía específica, la Concejalía

de los Usos del Tiempo, se fomenta y se intenta crear medidas y servicios que mejoren la competitividad de las empresas y la calidad de vida de las personas. Se parte, por tanto, en esta última ciudad, de una perspectiva de trabajo más amplia, de un concepto integral de la conciliación, articulado fundamentalmente sobre el objetivo de cambio en los usos del tiempo.

Así, para conseguir avanzar en una mayor racionalización de los usos del tiempo se han puesto en marcha varios programas (fomento de la tramitación y gestión con la administración de manera electrónica, Laboratorio del Tiempo, Nuevos Usos del Tiempo (NUST), etc.) que, además de fomentar el debate social, abren más posibilidades de coordinar y flexibilizar horarios comerciales y de servicios públicos.

En lo que respecta a la relación con las empresas, destaca la creación, en el año 2006, de la “Red de empresas en NUST” compuesta inicialmente por 54 empresas. Las propuestas de actuación del ayuntamiento de Barcelona, apuestan decididamente por un cambio en la cultura organizativa laboral y por mejorar la gestión de tiempo de trabajo sobre todo, a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación -para fomentar el teletrabajo, en un intento de priorizar la eficiencia en lugar de la presencia.

En Madrid, se crea, en 2007, en el marco de la iniciativa comunitaria “Equal” (2004-2007), la Red de Empresas por la Conciliación (Red Concilia), conformada en su inicio por 13 entidades o empresas con ánimo de lucro y abierta a nuevas incorporaciones. Con este proyecto se pretende innovar en distintos modelos de organización laboral, fomentar la responsabilidad social corporativa y que estas empresas sirvan como modelo para el resto del tejido empresarial. El objetivo ha sido crear un foro de trabajo que consiga asentar la conciliación como un aspecto más de la gestión de los recursos humanos, dentro de la organización empresarial.

La formación y sensibilización en materia de conciliación también tiene un target preferencial, ya que se dirige a los empresarios y futuros profesionales, gestores y empresarios. En este sentido, se destacan iniciativas como el “Premio Universitario Concilia” en el que se convoca anualmente al alumnado de últimos cursos de grado y postgrado de estudios empresariales a participar en la elaboración de un proyecto empresarial conciliador.

Tanto en el caso de Sevilla como en el de Valencia, no tenemos constancia del desarrollo de un programa específico y sistemático de colaboración con empresas privadas locales. Las intervenciones, proyectos, etc. en estos dos ayuntamientos, se dirigen más hacia un contexto interno de actuación, de cambio en la propia organización. En lo que respecta al plano de actuación externa, se hace hincapié en la sensibilización y concienciación de la ciudadanía, para conseguir el cambio cultural necesario para la corresponsabilidad.

Las actuaciones del ayuntamiento de Sevilla se inscriben en el “Programa Coci-liam”, proyecto en el que colaboran la Administración de la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), representante de

los gobiernos locales de Andalucía, en el que se propone un pacto local por la conciliación.

En el caso de Valencia, se destaca la colaboración con la Asociación y Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles (Arhoe), a través de la organización de las jornadas “Conciliación: horarios racionales y empresas”. Estas jornadas, que se vienen celebrando en diferentes ciudades españolas, pretenden fomentar el debate social y vencer las resistencias empresariales para establecer horarios más flexibles, que permitan conciliar las responsabilidades familiares con las obligaciones laborales.

- Otro de los focos de trabajo por parte de las administraciones regionales y locales es la necesidad de infraestructuras, de recursos humanos y de ayudas económicas y subvenciones. Dentro de las políticas de “desfamiliarización”, entre los servicios públicos más demandados de apoyo a la conciliación se encuentran: la creación de guarderías y ludotecas, para la población infantil menor de 3 años; el compromiso político de avanzar en la cobertura de atención infantil de 0 a 3 años dentro del sistema educativo; la ampliación de servicios de atención a la infancia en los colegios que faciliten la conciliación, tales como servicio de comedor o de ocio y deporte; así como la creación de centros y residencias de atención y cuidado para mayores y discapacitados.

En los últimos años, todos los ayuntamientos, con el acuerdo de las correspondientes consejerías de educación de su comunidad autónoma, han diseñado servicios para la realización de actividades coeducativas y de ocio en los centros escolares en franjas horarias que permitan la adaptación de horarios laborales y escolares, así como la cobertura del servicio en períodos vacacionales, como es el caso del programa de “Centros Abiertos” del Ayuntamiento de Madrid.

En lo que respecta a la creación de infraestructuras y servicios de atención a personas mayores y personas discapacitadas, desde el año 2006, la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, abre la puerta y apela a las administraciones públicas de carácter regional y local a crear herramientas e implantar medidas de apoyo a las familias con estas responsabilidades de cuidado. Se trata con esta Ley de reestructurar y desarrollar políticas como las que se implantaron a finales de los años ochenta, en el marco del “Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales”, en el que se contemplaban los servicios de atención domiciliaria a personas mayores y discapacitadas, y que fuera impulsado por el Ministerio de Asuntos Sociales con colaboración de las administraciones autonómicas y locales.

En un contexto social de mayor integración de las mujeres en el mercado laboral,¹⁵ la necesidad de dar respuesta al problema de atención de personas mayores y discapacitadas es mayor, poniendo de relieve además las insuficiencias y la heterogeneidad de esa oferta de servicios de atención domiciliaria, dependiendo de las diferentes administraciones autonómicas y locales (Campillo, 2010). En el desarrollo de este nuevo marco legal que supone la denominada “ley de la dependencia”, hemos de señalar una serie de escollos y debilidades para su implementación.

En primer lugar, si bien la ley en principio prioriza la inversión para crear servicios de cuidados dirigidos a estos colectivos, en su aplicación se está produciendo cierta derivación hacia las prestaciones económicas por cuidado en el entorno familiar y, con ello, un desbordamiento de las previsiones de demanda. A ello se unen las dificultades económicas por las que se atraviesan, en el actual contexto de crisis, que afectan de manera particular a las autonomías y a las entidades locales. Junto a ello están las dificultades de coordinación entre diferentes administraciones y, muy particularmente en el caso de esta ley, las diferencias políticas surgidas entre el gobierno central, promotor de la misma, y, sobre todo, aquellas comunidades autónomas y ayuntamientos gobernados por el Partido Popular, que muestran cierta resistencia a la aplicación de la misma.

- Finalmente, se tienen en cuenta las áreas de trabajo relacionadas con los temas de concienciación y sensibilización de la sociedad para fomentar la conciliación personal, laboral y familiar. El concepto de corresponsabilidad es clave para que se pueda avanzar en la conciliación. La extensión de la corresponsabilidad, como ya hemos apuntado, es necesaria en la esfera pública y se desarrolla a través, sobre todo, del compromiso y colaboración de la clase política y los agentes económicos y sociales para adoptar los cambios en las políticas sociales y en las relaciones laborales. Pero, es fundamental también avanzar en la corresponsabilidad con las tareas de reproducción y cuidado que implica el ámbito familiar.

En efecto, tal y como se señala a través de los últimos estudios de usos del tiempo (Instituto de la Mujer, 2009; Meil, 2005) en el ámbito privado se siguen reproduciendo las desigualdades de género; las mujeres dedican una media diaria de 4’55 horas frente a 2’37 horas de trabajo en el hogar. Como apuntan numerosos análisis (Beck y Beck-Gersheim, 2001; Esping-Andersen y Palier, 2010) existe cierta resistencia masculina a “feminizar” su comportamiento y a establecer “nuevos pactos conyugales” que flexibilicen los papeles asignados tradicionalmente a hombres y mujeres en el ámbito familiar, para adaptarse a los cambios y avanzar en los nuevos modelos de familia.

¹⁵ Según datos del INE en colaboración con el Instituto de la Mujer (Instituto de la Mujer, 2008), el crecimiento económico anterior al presente contexto de crisis ha supuesto un incremento de un 55,1% de la tasa de empleo femenino, situándose en un 41,4% del total de la población ocupada.

Los ayuntamientos han venido realizando una serie de campañas institucionales de carácter informativo, a menudo en colaboración con medios de comunicación locales, para dar a conocer las infraestructuras y servicios de los que dispone la ciudadanía para armonizar tiempos de trabajo y responsabilidades familiares. Sobre todo, se han hecho campañas dirigidas a la ciudadanía en general para cambiar actitudes y fomentar la igualdad de responsabilidades en el ámbito doméstico.

En algún caso, como hemos visto, estas campañas de concienciación y de cambio de actitudes tienen targets más definidos, como en Madrid, dirigidas al ámbito universitario con los futuros profesionales, directores y gestores del ámbito empresarial. A menudo, estas campañas se integran en el ámbito de la educación reglada y de la formación profesional. Por ejemplo, en el caso del ayuntamiento de Valencia se ha contemplado la realización de una campaña dirigida a la población joven y también actividades de sensibilización, a través de talleres de corresponsabilidad familiar.

3.3. El papel de las administraciones locales en el problema de la violencia de género

A partir del II Plan de Igualdad de Oportunidades comienza a delimitarse, y a cobrar protagonismo la atención y respuesta institucional -de manera clara en el III Plan- al problema de la violencia contra las mujeres.

A finales de la década de los años 90 del siglo pasado, se produce el punto de inflexión. Numerosos factores confluyen y determinan un contexto de oportunidad política y cultural que sitúa a la violencia contra las mujeres como un problema de estado. La violencia contra las mujeres adquiere tanta relevancia social y política que cobra autonomía propia, a través de planes especiales de actuación temporal contra la violencia, tanto a nivel nacional -I Plan (1998- 2001) y II Plan (2001-2004)- como los múltiples planes a nivel autonómico, hasta desembocar en lo que se puede considerar (Montalbán, 2006) un cambio de modelo legislativo en lo que respecta a este problema, a partir de 2004, con la actual *Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.

Este cambio de modelo legislativo obedece tanto a la incorporación de la perspectiva de género en una norma legal como al cambio en la técnica normativa de optar por una ley integral, con una respuesta multidisciplinar frente a los planes legislativos anteriores, de duración limitada. Este alto grado de institucionalización del problema conlleva, por tanto, su presencia en la agenda política de manera continua y lo que es más interesante, en los diferentes niveles político-administrativos; tanto en el ámbito nacional (distintas instancias y responsables políticos y organismos públicos dependientes del gobierno central, creados y especializados para gestionar este problema) como en el regional (parlamentos regionales y cargos autonómicos para gestionar el problema dentro de este nivel político-administrativo) y local (ayuntamientos o corporaciones municipales).

Se podría decir que no hay entidad política que no haya desarrollado sus propios planes de actuación ante el problema y, aunque en diferente grado, muchas de las medidas que contempla la ley integral son referente fundamental para combatir este problema. En buena medida, cabe apuntar que la violencia de género se ha convertido en una carta de presentación de la clase política ante la ciudadanía, como símbolo de implicación y compromiso político con el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin poder detenernos en los principales recursos institucionales de tipo asistencial generados para la atención a las mujeres víctimas de violencia, hemos de apuntar que las entidades locales tienen una larga trayectoria en la atención a este problema. Los ayuntamientos fueron pioneros en la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado en la creación y en la gestión o co-gestión, junto con otras entidades privadas y organizaciones feministas, de uno de los primeros recursos que se crearon en España para apoyar a las mujeres en estas situaciones: las “casas de acogida”.

De manera sintética, señalamos los principales rasgos presentes en los planes de violencia que hemos revisado:

- La importancia, en tanto que fuentes legitimadoras del marco normativo, que adopta conceptos, declaraciones, directrices y recomendaciones de organismos internacionales y de las conferencias internacionales de mujeres.¹⁶
- La adopción de un marco de interpretación feminista del problema de la violencia contra las mujeres (Carballido, 2007 y 2009). La dominación masculina es el foco central para combatir el problema. Consecuentemente, en los planes de actuación, además de la mejora de los servicios de asesoramiento y atención a las mujeres maltratadas, se advierte el énfasis en el cambio cultural. Cobran relevancia aquí las acciones vinculadas al ámbito educativo y a los medios de comunicación, para promover la concienciación e implicación de la sociedad civil. Se aborda la necesidad del conocimiento y la formación especializada en este problema, para todos los profesionales implicados en la atención del mismo.
- El tratamiento integral del problema. Se contemplan medidas para que el problema sea abordado en todas las dimensiones que contiene: sociales, económicas, culturales y legales. Además, estas intervenciones o actuaciones sobre el problema se han de hacer de manera coordinada, como elemento clave de esa estrategia de transversalidad.

¹⁶ Es recurrente la alusión a la Organización de Naciones Unidas y al Parlamento Europeo, así como la referencia a diferentes conferencias mundiales de las mujeres.

Bibliografía

- Alcañiz, M. (2004). Conciliación entre las esferas pública y privada. ¿Hacia un nuevo modelo en el sistema de géneros? En *Sociología, problemas e prácticas*, N.º 44. Lisboa, Portugal.
- Alcañiz, M. (2008). Las políticas de conciliación entre el ámbito laboral y el familiar ¿cambio o continuidad en el sistema de género? En *Ex aequo*. Revista da Associação portuguesa de estudos sobre as mulheres, N.º 18. Lisboa, Portugal.
- Alcañiz, M. (2011). Cambios y continuidades en las mujeres. Un análisis sociológico. Barcelona: Icaria.
- Astelarra, J. (2005). Veinte años de políticas de igualdad. Madrid: Cátedra.
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2001). El normal caos del amor - Las nuevas formas de la relación amorosa. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1994). La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva - Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Ed.
- Beltrán, E. y Maquieira, V. (eds) (2001). *Feminismos - Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.
- Bustelo, M. (2007). Políticas de igualdad en España y en Europa. Madrid: Cátedra.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (comp.) (2007). Políticas de igualdad en España y en Europa. Madrid: Cátedra.
- Campillo, I. (2010). Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. En *Política y Sociedad*, 47(1), 189-213.
- Cánovas, A., Aragón, J. y Rocha, F. (2005). Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en las Comunidades Autónomas. En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1).
- Carballido, P. (2007). Movimientos sociales y medios de comunicación - El cambio en el tratamiento de la violencia contra las mujeres. En *Recerc*, n.º 7. Castellón.
- Carballido, P. (2009). Medios de comunicación social y violencia de género - Una revisión desde la teoría del framing. En J.M. Bernardo, E. Martínez y G. Montiel. *Retos de la Comunicación ante la violencia de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Durán, M.ª A. (2009). *La investigación sobre el uso del tiempo*. Madrid: CIC.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Frau, M. J. (1999). *Mujer y trabajo*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Friedan, B. (1965). *La mística de la feminidad*. Barcelona: Sagitario.
- Giddens, A. (1994). "Vivir en una sociedad postradicional". En U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernización reflexiva - Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- Instituto de la mujer (2009). *Curso "Sensibilización en igualdad de oportunidades"*. Secretaría General de Políticas de Igualdad, Ministerio de Igualdad. España.
- Izquierdo, M.ª J. (1988). *La desigualdad de las mujeres en el uso del tiempo*. Madrid: Instituto de la mujer.

- Hernández, I. y Rodríguez, A. (1996). *Igualdad, desarrollo y paz - Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres*. Bilbao: UPV.
- Lagarde, M. (1996). *Género y democracia*. Horas y horas ed.
- Larumbe, M^a Á. (2002). *Una inmensa minoría. Influencia y feminismo en la transición*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Martínez Ten, C., Gutierrez, P. y González, P. (eds.). *El movimiento feminista en España en los años 70*. Madrid: Cátedra.
- McCombs, M y Shaw, D. (1972): "The Agenda setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Meil, G. (2005). *El reparto desigual del trabajo doméstico y sus efectos sobre la estabilidad de los proyectos conyugales*. En *Revista Española de Investigaciones Sociales*, nº 111, 163-179.
- Montalbán, I. (2005). *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género - Un instrumento normativo novedoso*. En Consejo General del Poder Judicial, *La ley integral de medidas de protección contra la violencia de género*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: CGPJ.
- Saltzman, J. (1992). *Equidad y género - Una teoría integrada de estabilidad y cambio*. Madrid: Cátedra.
- Sassen S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento - Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Toboso, P. (2009). *Las mujeres en la transición -. Una perspectiva histórica: antecedentes y retos*. En Martínez, C., Gutierrez, P. y González, P. (eds.) *El movimiento feminista en España en los años 60*. Madrid: Cátedra.
- Valiente, C. (2006). *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València.

Documentos consultados

- FEMP, Instituto de la Mujer, Secretaría general de Políticas de Igualdad, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2009). *Guía para elaborar planes locales de igualdad*.
- Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales (2007). *Guía de buenas prácticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en las empresas*.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *La conciliación en el marco de las políticas de igualdad: una tesis en diez puntos*. Cuaderno de trabajo 1.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *Responsabilidad social corporativa y conciliación*. Cuaderno de trabajo 2.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *Del discurso de la conciliación al discurso de la igualdad*. Cuaderno de trabajo 3.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2010). *La igualdad en tiempos de crisis*. Cuaderno de trabajo 4.

- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2010). Indicadores de conciliación e igualdad. Cuaderno de trabajo 5.
- Concejalía de Bienestar Social e Integración. Sección de la Mujer, Valencia (2008). II Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2012.
- Delegación de Igualdad del Ayuntamiento de Sevilla (2010). II Plan Municipal para la igualdad entre Mujeres y Hombres de la ciudad de Sevilla.
- Instituto Andaluz de la Mujer y Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2010). Programa Conciliam 2010-2011
- Regidoria de Dona i Igualtat d'Oportunitats, Ayuntamiento de Barcelona (2006). Plan Municipal para las mujeres 2005-2009.
- Instituto de la Mujer, Federación Española de Municipios y Provincias y Asociación Noruega de Autoridades Locales (2010). Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde entidades locales de España y Noruega.
- Ajuntament de Barcelona (2007). Plan Municipal contra la violencia vers les dones 2007-2009.
- "Si concilia el jefe, concilias tú". (2011, 25 de febrero). El País.