

Mirar enrere per mirar endavant.

Eines municipals per a una política pública feminista.

Material de treball: Document en procés d'edició per publicació.

Vintè Seminari Ciutats i Persones

Octubre de 2021



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Amb el suport de:



Mirar enrere per mirar endavant.

Eines municipals per a una política pública feminista.

La publicació que teniu a les mans, conscient de que portem dècades de construcció de polítiques públiques locals d'igualtat, respon a la necessitat d'aturar-nos, parar enmig de la voràgine que és el dia a dia, i poder repensar sobre les eines que fem servir per aconseguir relacions igualitàries en els nostres municipis.

Aquest treball col·legiat tira la vista vint anys enrere per observar el present i projectar el futur. Ens parla de com s'han vingut organitzant i institucionalitzant les polítiques d'igualtat locals a Catalunya, i repassa algunes eines clau en favor de la igualtat de que s'han dotat els nostres municipis.

S'hi tracta l'estructura de les polítiques de gènere, els mecanismes de participació de les dones, els pressupostos amb perspectiva de gènere, el paper del coneixement, els indicadors i la formació, i el lloc que ocupa la comunicació local. I busca reflexionar sobre el que tenim construït i els importants reptes que tenim per endavant; i així ser acompanyament als municipis que entomen la tasca de servir i contribuir a la igualtat entre les dones i els homes.

Índex

Obertura, per Maria Freixanet Mateo

1. **Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere. L'estructura. L'impuls. La coordinació. La transversalitat.**

Per: Mònica Gelambí Torrell

2. **De la calle a las instituciones. El diálogo con el movimiento feminista y la articulación de espacios de participación para las mujeres.**

Por: Natalia Paleo Mosquera y Alba Alonso Álvarez

3. **Presupuestos públicos feministas: un reto para todas las administraciones, incluidas las locales.**

Por: Yolanda Jubeto Ruiz y Monica Gil Junquero

4. **Creació i transferència de coneixement: els indicadors i la formació.**

Per: Maria de la Fuente Vázquez

5. **Sobre la comunicació. Avançant cap a una comunicació municipal feminista.**

Per: Isabel Muntané Rodríguez

6. **Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere.**

Per: Eva Alfama Guillén

Apunts finals. A per un nou impuls.

Per: Marta Suero Bodas i Maria Freixanet Mateo

Curriculum

Obertura

Autora: Maria Freixanet Mateo

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials, a través de la seva línia de recerca Gènere i Política, cada any elabora una recerca sobre un tema específic rellevant vinculat al gènere i a la política pública local, una producció de coneixement adreçada a ser d'utilitat pràctica local: És el Seminari Ciutats i Persones.

El vintè Seminari Ciutats i Persones hem volgut que sigui una mica especial. Hem buscat aconseguir un treball col·legiat i reflexiu d'anàlisi retrospectiu que pugui ajudar a encarar els reptes municipals de futur en clau feminista. La publicació culmina un any de treball, i respon a la necessitat d'aturar-nos, parar enmig de la voràgine que és el dia a dia, i poder repensar sobre les eines que fem servir per aconseguir relacions igualitàries en els nostres municipis.

Sou a l'inici d'aquest volum. Dir-vos que el que trobareu en aquest llibre és el treball de diverses expertes en polítiques públiques de gènere en la seva tasca tant individual com conjunta de posar mirada llarga. Es tracta de tirar la vista vint anys enrere per observar com el moviment feminista ha impactat en les institucions de proximitat, com s'han vingut institucionalitzant i organitzant les polítiques d'igualtat locals, i sobretot analitzar algunes de les principals eines i procediments en favor de la igualtat de que s'han dotat els nostres municipis. Així, parlarem d'organització i coordinació, de mecanismes de participació de les dones, de coneixement i indicadors de gènere, de pressupostos i recursos, de comunicació i sensibilització, i altres aspectes de les polítiques d'igualtat i transversalitat de gènere; i sempre atentes a la mirada interseccional.

Treballarem sobre aquestes eines i provarem de donar-los-hi una pensada de futur. Saber d'on venim i on som, quines eines estem fent servir, buscant sempre millorar allò millorable i acompanyar els municipis en la seva tasca de tirar endavant polítiques públiques feministes. I per a fer-ho possible, recorrem a especialistes en la matèria, expertes que sumen els seus coneixements per a endreçar la qüestió, i aquí van les preguntes que els formularem d'inici de la indagació.

En primer lloc, a la Mònica Gelambí li demanàrem que ens parlés i escrivís sobre com s'han vingut organitzant les polítiques d'igualtat locals els últims vint anys, a Catalunya. Que posés llum sobre l'estructura d'aquestes polítiques.

Sobre com s'organitzen. I sobre l'estratègia de la transversalitat de gènere als municipis catalans.

En segon lloc, ens interessarem específicament per la participació de les dones, pel diàleg entre moviment feminista i institució i l'articulació d'espais de participació per a les dones. L'Alba Alonso i la Natalia Paleo condueixen aquest capítol que analitza i repensa i reproposa sobre les dinàmiques entre moviment i institució.

En tercer lloc, entrem en una temàtica clau: la dels recursos econòmics, i concretament sobre el paper del Pressupost municipal, i ens interroguem sobre com cal treballar-lo si volem que no reproduïxi desigualtats de gènere. Són Yolanda Jubeto i Monica Gil qui ens parlen sobre pressupostos amb perspectiva de gènere, pressupostos feministes diran; sobre ingressos i despeses, i sobre metodologia feminista per a treballar els comptes públics.

En quart lloc, ens preguntem sobre el paper del coneixement. És a la Maria de la Fuente a qui li demanem que ens en parli, i ella centra el seu capítol en el paper que juguen els indicadors de gènere i la formació i capacitat feminista del personal públic, repassant exhaustivament la situació actual d'aquestes dues eines.

I en cinquè lloc, volem aturar-nos en el paper de la comunicació, doncs entenem que la comunicació local, les campanyes i la sensibilització pública són una altra de les eines poderoses amb les que compta l'administració local. Demanem a la Isabel Muntané que ens parli sobre el camí cap a una comunicació municipal feminista.

Finalment, en un últim capítol, convidem a l'Eva Alfama a reflexionar sobre quin seria el seu balanç general, una descripció de l'escena local catalana en relació a les polítiques d'igualtat. I així ella es pregunta i es respon sobre d'on venim, on som i cap a on considera que ens dirigim pel que fa a les polítiques locals d'igualtat de gènere a casa nostra.

Tanquem la publicació amb uns apunts finals redactats per la Marta Suero, de l'Oficina de Polítiques d'Igualtat de la Diputació de Barcelona, i jo mateixa; uns apunts on repassem les principals reflexions i reptes de futur que han anat sorgint de les trobades que hem anat realitzant de posada en comú entre les expertes.

Així, el que fem amb aquesta publicació és crear un material reflexiu, acadèmic i divulgatiu que no té cap altre ànim que no sigui el de fer suport a

la política pública local. Aturar-nos a mirar enrera per mirar endavant. Només puc dir que tan de bo us serveixi, a les que esteu donant la batalla del dia a dia. A les que genereu, dia rera dia, acció quotidiana per la justícia de gènere i les relacions igualitàries en cadascun dels nostres pobles i ciutats. A vosaltres, gràcies.

Abans de deixar pas als capítols, hi ha agraïments imprescindibles. A totes les ponents, que aporten aquí els fruits d'anys de recerca en la temàtica i l'esforç de creació d'aquest material. Agrair també el suport i implicació de l'Àrea d'Igualtat i Sostenibilitat Social de la Diputació de Barcelona durant totes les fases del projecte, així com també de l'Ajuntament de Barcelona que ha subvencionat part d'aquest Seminari. I per descomptat, a tot l'equip humà de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, que cuida i creu en la funció d'aquest Seminari, i permet que, any a any, surti endavant.

Capítol 1:

Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere. L'estructura. L'impuls. La coordinació. La transversalitat.

Autora: Mònica Gelambí Torrell

1.- Introducció

En aquest capítol es reflexiona sobre l'evolució de l'organització de les polítiques d'igualtat de gènere en el món local. En aquesta reflexió hem volgut tenir en compte la complexitat existent en l'àmbit local català, on trobem municipis de dimensions ben diferents, territoris amb característiques pròpies i on les administracions locals i supramunicipals i supralocals han assumit diferents responsabilitats en relació amb la igualtat de gènere.

Catalunya es caracteritza per tenir una gran quantitat de municipis petits i mitjans. Dels 944 municipis existents en el territori català (dades MUNICAT del 2021), 736 tenen una població inferior als 5.000 habitants¹ (78,3% dels municipis catalans), 144 tenen una població compresa entre els 5.001 i 20.000 habitants (15,2% dels municipis catalans); 24 tenen una població d'entre 20.001 i 30.000 habitants (2,5% dels municipis catalans); 20 municipis amb una població superior a 30.001 però inferior als 50.000 habitants (2% dels municipis catalans) i 20 municipis amb una població superior als 50.001 habitants (2% dels municipis catalans). La primera conclusió és que observem un predomini de municipis petits.

Però quan ens fixem en la població, detectem que el 72% de la població catalana resideix en els municipis mitjans i grans de Catalunya, ja que dels 7.716.760 habitants de Catalunya l'any 2021², 5.568.059 viuen en ciutats de més de 20.000 habitants. I quan centrem la nostra atenció en la distribució territorial de la població per províncies, 5.690.752 persones viuen a la província de Barcelona (73% de la població de Catalunya), 821.548 a la província de Tarragona (11%), 769.274 a la província de Girona (10%) i 435.186 a la província de Lleida (6%).

¹ Els 736 municipis de menys de 5.000 habitants es distribueixen per les 4 províncies de la següent manera: Barcelona - 181 municipis (24,5%); Tarragona - 153 municipis (20,8%); Lleida - 215 municipis (29,2%); Girona: 187 municipis (25,5%). I si ens fixem en la seva grandària observem com 337 tenen una població inferior a 500 habitants (45,7%); 256 tenen una població d'entre 501 a 2.000 habitants (34,8%) i 143 tenen una població d'entre 2.001 a 5.000 habitants (19,5%).

² Dades IDESCAT de l'1 de gener del 2021.

Parlar de polítiques municipals d'igualtat a Catalunya implica parlar d'una llarga i interessant trajectòria que comença a finals dels anys 1980 i que es va concentrar, especialment, en els municipis més grans i en la província de Barcelona.

En aquesta reflexió sobre l'evolució i la realitat actual de les polítiques locals d'igualtat de gènere s'ha volgut donar cabuda a municipis de totes les dimensions i de tot el territori català, per sobretot conèixer quina és la seva realitat quan deixem d'observar els ajuntaments dels municipis més grans i ampliem la mirada cap a tot Catalunya.

Per aconseguir aquest enfocament més ampli i conèixer quina és l'actualitat de les polítiques d'igualtat al món local català aquest capítol es centra en els resultats obtinguts al qüestionari online que es va dissenyar i que podeu consultar a l'annex d'aquest capítol.

El qüestionari es va obrir el 31 de març del 2021 i es va convidar a participar a tots els municipis catalans a participar a partir de missatges de correu electrònic als ajuntaments, compartint l'enllaç en les xarxes i buscant aliances amb administracions supramunicipals com és la Diputació de Lleida, que va escriure a tots els municipis de la província demanant la seva participació. L'11 de maig del 2021 es va rebre l'última resposta.

Van respondre al qüestionari 89 ajuntaments, 53 ajuntaments de municipis amb una població inferior a 5000 habitants (11 ajuntaments de poblacions amb menys de 500 habitants – 26 d'entre 501 i 2000 habitants – 16 de més de 2001 habitants) (15 municipis de la província de Girona, 25 municipis de la província de Lleida, 5 municipis de la província de Tarragona i 8 municipis de la província de Barcelona); 18 ajuntaments de municipis amb una població entre 5001 i 19.999 habitants (12 de la província de Barcelona, 1 de la província de Lleida, 3 de la província de Tarragona i 2 de la província de Girona); 5 ajuntaments de municipis amb una població superior a 20.000 habitants i inferior a 30.000 (2 municipis de la província de Barcelona, 2 de la província de Tarragona i 1 de la província de Girona); 5 ajuntaments de municipis amb una població superior a 30.001 habitants i inferior a 50.000 (1 municipi de la província de Barcelona, 2 municipis de la província de Girona i 2 de la província de Tarragona); i 8 ajuntaments de municipis amb una població superior a 50.000 habitants (6 municipis de la província de Barcelona; 1 de la província de Tarragona; i 1 de la província de Lleida). Podeu consultar el llistat de municipis participants a l'annex metodològic.

Taula resum de la participació en el qüestionari per grandària del municipi i província.

Grandària	TOTAL	Província de Barcelona	Província de Tarragona	Província de Lleida	Província de Girona
Inferior a 5000 habitants	53	8	5	25	15
Entre 5.001 i 20.000 habitants	18	12	3	1	2
Entre 20.001 i 30.000 habitants	5	2	2	0	1
Entre 30.001 i 50.000 habitants	5	1	2	0	2
Més de 50.001 habitants	8	6	1	1	0
TOTAL	89	33	13	27	20

Per redactar aquest article també s'ha tingut en compte l'experiència acumulada a través de les formacions realitzades a l'administració local sobre implementació del principi de transversalitat de gènere en els darrers 13 anys³ i les publicacions i investigacions que s'han fet a Catalunya sobre polítiques locals de gènere. El contacte amb els ajuntaments, consells comarcals i diputacions de Catalunya han permès conèixer el treball que s'està realitzant,

³Des del 2008 fins el 2020 s'ha realitzat formació sobre transversalitat de gènere i polítiques d'igualtat de gènere a l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès, Ajuntament de Cambrils, Consell Comarcal de la Noguera, Consell Comarcal de la Segarra, Consell Comarcal del Baix Camp, Consell Comarcal Terra Alta, Ajuntament de Reus, Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, Consell Comarcal de la Cerdanya, Ajuntament de Tortosa, Consell Comarcal Alt Empordà, Consell Comarcal de l'Alt Urgell, Ajuntament de Terrassa, Consell Comarcal del Solsonès, Ajuntament de Lleida, Ajuntament de Tarragona, Consell Comarcal del Tarragonès, Consell Comarcal de l'Alt Camp, Consell Comarcal del Pallars Subirà, Consell Comarcal de l'Alta Ribagorça, Ajuntament de Figueres, Ajuntament de la Seu d'Urgell, Consell Comarcal del Segrià, Ajuntament de Valls, Ajuntament de Mollerussa, Ajuntament de Sant Boi, Ajuntament de Berga, Ajuntament de Tona, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, Ajuntament de Ajuntament de Girona i cursos organitzats per la Diputació de Barcelona, Diputació de Lleida, Diputació de Tarragona, l'ICD i l'EAPC adreçats al món local.

els recursos existents, les resistències encara presents i les limitacions que el món local viu quan aposta per la realització de polítiques d'igualtat de gènere.

2.- Evolució de les polítiques d'igualtat en el món local: organització municipal.

Quan parlem de polítiques públiques d'igualtat de gènere hem de diferenciar les polítiques d'igualtat de gènere de les polítiques transversals de gènere. Es pot afirmar que els ajuntaments catalans estan implementant aquesta estratègia dual de les polítiques d'igualtat de gènere i que ambdues vessants estan sota la direcció i responsabilitat de la regidoria de polítiques d'igualtat, quan aquesta existeix.

Aquesta estratègia dual de les polítiques d'igualtat de gènere es caracteritza per un costat, per continuar realitzant polítiques adreçades a aconseguir la igualtat, és a dir, polítiques dissenyades i implementades des de les àrees d'igualtat i que el seu principal objectiu és actuar contra les principals desigualtats i discriminacions de gènere existents en el nostre territori; i per una altra banda, implementar el principi de transversalitat de gènere en les polítiques i serveis que ofereix l'ajuntament, com per exemple, en les subvencions a entitats esportives, en la programació cultural del municipi o en la contractació pública.

La Comissió Europea, quan defineix la seva Estratègia per la Igualtat de Gènere pel període 2020-2025, també aposta per aquest plantejament dual de mesures específiques per aconseguir la igualtat de gènere, combinades amb una major integració de la perspectiva de gènere, que implica la seva inclusió sistemàtica en totes les fases del disseny de les polítiques i en tots els àmbits d'actuació, i utilitzant la interseccionalitat⁴ com a principi transversal en aquesta implementació.

2.1.- Regidoria responsable de les polítiques d'igualtat

Des dels anys 1970 a nivell internacional trobem institucions que tenen com a principal objectiu dissenyar i implementar mesures per assegurar la igualtat entre dones i homes. En la literatura de ciències socials aquests organismes d'igualtat s'han denominat "feminisme d'Estat", "feminisme institucional" o "feminisme oficial" (Celia Valiente 2005: 37).

En àmbit municipal els ajuntaments han optat per crear una regidoria responsable de les polítiques d'igualtat de gènere com a organisme d'igualtat.

⁴ElIGE defineix la interseccionalitat com un "instrument analític per estudiar, entendre i respondre a les maneres en que el sexe i el gènere es creuen amb altres característiques/identitats i com aquestes interseccions contribueixen a experiències complexes i úniques de discriminació".
Podeu consultar: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=es>

Tenint en compte la literatura sobre feminisme d'estat per analitzar l'impacte polític d'aquestes institucions és important avaluar (1) la prioritat que s'atorga a la matèria; (2) el pressupost i els recursos humans a disposició; i (3) si la seva actuació s'aproxima o es troba allunyada del moviment de dones i moviment feminista (Celia Valiente 2006: 22).

L'any 1987 es van crear les primeres regidories de dones o d'igualtat a Catalunya (De la Fuente, Gelambí, Rifà i Freixanet, 2009: 43). La creació d'una regidoria implica la voluntat de fer visible el compromís del govern municipal amb les polítiques d'igualtat de gènere, posa en evidència que la temàtica s'ha incorporat dins l'agenda municipal.

En un primer moment la gran majoria de les regidories existents es denominaven regidories de la dona i naixien per resoldre els principals problemes que afrontaven les dones en les seves ciutats, problemes lligats amb l'ocupació, les desigualtats de gènere en el mercat de treball, la violència masclista i els límits existents en el reconeixement i gaudi dels propis drets (De la Fuente, Gelambí, Rifà i Freixanet, 2009: 48).

L'any 2004 Catalunya tenia 45 municipis amb més de 20.000 habitants i d'aquests 25 no tenien regidoria responsable de les polítiques d'igualtat, 14 ajuntaments comptaven amb una regidoria de la dona i 6 tenien una regidoria de polítiques d'igualtat (Gelambí, 2005). Aquesta situació ha canviat de forma radical, la problemàtica de la desigualtat de gènere i les discriminacions que sofreixen les dones s'han incorporat clarament dins de l'agenda política municipal i això s'ha traduït amb un compromís polític que s'ha visibilitzar en la creació d'una regidoria responsable d'aquestes polítiques fins i tot en els ajuntaments més petits.

Dels 89 ajuntaments que han respost al nostre qüestionari 67 tenen regidoria que s'ocupa de les polítiques d'igualtat i/o de dones i/o feministes i 24 no.

Els 24 que no tenen regidoria es caracteritzen per ser tots ells molt petits, de menys de 3000 habitants, només un ajuntament que té més de 5000 habitants, però menys de 10.000 afirma que no té una regidoria responsable de les polítiques d'igualtat.

Observem com també s'ha produït una evolució en la denominació d'aquestes regidories, el que posa en evidència una evolució en la definició política de les polítiques d'igualtat de gènere que han deixat de ser considerades polítiques de dones i per les dones, per englobar un concepte més ampli que es correspon de forma més clara amb la idea de la **igualtat de gènere** com està definida en la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes: *"la condició d'ésser iguals homes i dones en les possibilitats de desenvolupament personal i de presa de decisions, sense les limitacions imposades pels rols de gènere tradicionals, per la qual cosa els diferents comportaments, aspiracions i necessitats de dones i d'homes són igualment considerats, valorats i afavorits"* (article 2.g).

Tot i l'evolució experimentada encara no observem una aposta per un enfocament interseccional i el tractament conjunt de la igualtat de gènere i dels drets del col·lectiu LGBTI+ encara no es realitza o no s'observa en la denominació de les regidories dels municipis analitzats.

Les denominacions que els ajuntaments que han participat en el qüestionari donen a la regidoria que s'ocupa de les polítiques d'igualtat i/o de dones i/o feministes són les següents:

Només tres Ajuntaments han respost que tenen Regidoria de la Dona i són Ajuntaments de municipis molt petits.

L'opció més recolzada és la de denominar la regidoria com a regidoria d'igualtat o de polítiques d'igualtat.

Les denominacions que estan utilitzant els ajuntaments analitzats són: Àrea d'Igualtat, convivència i cohesió social; Regidoria d'Igualtat; Regidoria de Drets Socials, Igualtat, Ciutadania, Salut i Infància; Regidoria de Cultura, Festes, Participació, Transparència i Igualtat; Àrea d'Igualtat; Regidoria de Benestar, Serveis Socials i Igualtat; Regidoria de ciutadania, benestar social i igualtat; Regidoria de gent gran i igualtats; Regidoria de Recursos Humans, de les polítiques d'igualtat i dels drets socials; Regidoria de Polítiques d'Igualtat; Regidoria de polítiques públiques d'Igualtat; Regidoria de Polítiques d'Igualtat i de les Dones; Regidoria de cohesió social i igualtat; Regidoria d'acció social, igualtat i salut; Servei d'Igualtat; Regidoria de Cooperació i Igualtat; Regidoria d'Igualtat i Drets Civils; Polítiques d'Igualtat; Regidoria d'Acció Comunitària, Participació i Igualtat; Regidoria d'Acció Social i Igualtat; Regidora de solidaritat, del servei de la gent gran i d'igualtat.

En un cas l'ajuntament no parla de regidoria d'igualtat, sinó de regidoria d'equitat.

També trobem ajuntaments que parlen d'igualtat de gènere o polítiques de gènere utilitzant les següents denominacions:

Oficina de Polítiques de Gènere, Regidora d'Igualtat de Gènere, Feminisme i Reforma horària; Polítiques de gènere; Regidoria de Polítiques de Gènere i Igualtat; Regidoria Igualtat de gènere

Encara són molts pocs els Ajuntaments que parlen de polítiques de gènere i LGBTIQ:

Regidoria de Polítiques de Gènere, Igualtat i Drets LGBTIQ; Igualtat de gènere i LGBTI; Igualtat i LGBTI+

Menys els que aposten per la regidoria de feminisme:

Regidoria de feminismes i LGBTI; Regidoria d'Educació, Cooperació, Drets civils i Feminismes; Regidoria de drets civils i feminismes.

I també hem identificat ajuntaments que afirmen tenir una regidoria responsable de les polítiques d'igualtat de gènere, regidoria que, però, no ha inclòs aquesta temàtica en el nom de la regidoria, que en la majoria d'aquests casos és la regidoria de polítiques socials:

Regidoria de Serveis Socials; Regidoria de Benestar Social; Serveis Socials i Cultura; Benestar; Benestar social; Serveis Socials; Regidora de cultura, entitats i benestar social.

Aquesta opció la realitzen ajuntaments de municipis de menys de 5.000 habitants.

Si observem en quin moment els ajuntaments han decidit crear la seva regidoria i per tant fer públic el seu compromís amb la igualtat de gènere podem diferenciar alguns moments: els ajuntaments que tenen regidoria des dels 1990's, tot i que la seva denominació ha canviat i el concepte de política d'igualtat també ha anat evolucionant amb el pas del temps; els ajuntaments que aposten per la creació de la seva regidoria l'any 2000 (6 ajuntaments), els que ho fan durant la dècada del 2000, és a dir entre el 2001 i 2010 (8 ajuntaments) i els que realitzen la seva aposta després del 2015, sobretot en els darrers 2 anys (2019 i 2020: 20 ajuntaments).

Observem un nou impuls d'institucionalització del compromís municipal amb la igualtat de gènere que es produeix sobretot després de l'aprovació de la llei catalana d'igualtat, Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes, i de l'impacte de la quarta onada de feminisme, com ens expliquen Natàlia Paleo i Alba Alonso en el seu capítol.

En el Fòrum de Polítiques Públiques sobre MAINSTREAMING DE GÈNERE (ICPS, 2008) es van ressaltar diferents aspectes com a rellevants per avaluar la importància i la possibilitat real d'intervenció de la regidoria d'igualtat: (1) que la persona referent política, el regidor o regidora responsable de les polítiques d'igualtat de gènere, estigués dins de l'equip de govern, ja que era l'única via d'assegurar la inclusió de la perspectiva de gènere en els debats "més importants" de la ciutat, i (2) que la regidoria comptés amb personal tècnic amb formació específica en igualtat de gènere.

A la pregunta "*El regidor o regidora responsable forma part de l'equip de govern?*" que es va plantejar al qüestionari només un ajuntament va respondre que no, la resta d'ajuntaments que van participar en el qüestionari i respondre a aquesta pregunta afirmen que sí que forma part de l'equip de govern. També és cert que es tracta de persones que tenen més d'una responsabilitat política, però això no implica que no es doni importància a la igualtat de gènere; s'ha inclòs dins de la seva llista de responsabilitats polítiques.

Si ens fixem en el nivell tècnic també observem com en la gran majoria dels casos la persona responsable tècnica de les polítiques d'igualtat s'ocupa d'altres temàtiques. Només un 23% dels ajuntaments que van participar en el

qüestionari afirmen que el seu personal tècnic té dedicació exclusiva a les polítiques d'igualtat de gènere. La majoria d'aquests ajuntaments són ajuntaments de poblacions grans, de més de 30.000 habitants, tot i que també hi trobem alguns ajuntaments de més de 25.000 habitants i 4 ajuntaments de menys de 20.000 habitants.

El 59% dels ajuntaments que han participat afirmen que tenen personal tècnic que es dedica a les polítiques d'igualtat amb dedicació compartida (que també s'ocupa d'altres temes o matèries).

La casuística en aquest tema és ben diversa, el que posa en evidència les importants diferències que hi ha en l'àmbit municipal en l'organització institucional:

2 ajuntaments de menys de 1.000 habitants exposen que no tenen personal tècnic que s'ocupi del tema, només compten amb la dedicació de la Regidora davant els temes d'igualtat, per tant, hi ha una persona responsable a nivell polític, però cap persona responsable a nivell tècnic. I després trobem combinacions ben diferents, algunes d'elles són (la llista no és exhaustiva) que la tècnica d'igualtat a més a més s'ocupa de les següents temàtiques: LGTBI; Servei de ciutadania i Migracions; Infància, Joventut i Equipament cívics; Serveis Socials, Joventut i Equipaments Cívics; Serveis Socials, Servei d'Atenció a persones Nouvingudes i Cultura; Joventut, Educació, Esports, Sanitat, Serveis socials, Gent gran, i Cultura; Contractació; Educació, Joventut i Infància; Servei Ocupació Municipal i Gent Gran; Benestar Social; Noves tecnologies i Finances; Turisme, Economia, Urbanisme; Cultura, Educació; Atenció a les persones; Acció Social; Infància, Cooperació, Solidaritat, Diversitat i Participació Ciutadana; Serveis Socials, Sanitat i Consum; Gent Gran; Comunicació i Butlletí municipal.

També observem que en ajuntaments molt petits hi ha una tècnica d'igualtat amb dedicació exclusiva, és a dir, que només s'ocupa d'aquests temes, però és una tècnica d'igualtat compartida entre tots els ajuntaments adherits al conveni amb el Consell Comarcal.

Els ajuntaments més petits posen en evidència que tenen molta poca gent treballant, i que les persones que treballen a l'ajuntament com a administratives i que en molts casos són menys de 5 persones, s'ocupen de tots els temes. Per aquests ajuntaments l'existència de personal tècnic responsable de les polítiques d'igualtat en els consells comarcals és clau per poder treballar i rebre el suport necessari.

La conclusió a la que arribem és que la majoria dels ajuntaments mitjans i petits no tenen una tècnica d'igualtat amb dedicació exclusiva a les polítiques d'igualtat i que les tècniques d'igualtat s'ocupen de molts altres temes i que això dificulta que hi puguin dedicar moltes hores. Aquesta mancança de dedicació incrementa a mesura que redueix la mida de l'ajuntament, en la

majoria dels casos. En els ajuntaments més grans és més fàcil que trobem personal a dedicació exclusiva i que sigui més d'una persona la que treballa en aquesta regidoria.

Quan analitzem el perfil del personal tècnic que s'ocupa de les polítiques d'igualtat identifiquen que es tracta de personal amb formació específica, és a dir, persones amb expertesa en igualtat de gènere. Expertesa que s'ha aconseguit a través de seguir estudis reglats o per haver cursat cursos de formació especialitzats a partir del moment en que s'ha ocupat aquesta responsabilitat.

A la pregunta del qüestionari: "*el personal tècnic de la regidoria d'igualtat i/o de dones i/o feministes té formació en igualtat de gènere?*" 45 ajuntaments responen afirmativament. 7 tècniques han realitzat un Màster relacionat amb temes de gènere, 8 són agents d'igualtat i 10 han realitzat un Postgrau sobre temes relacionats amb la igualtat de gènere, i quasi tothom ha realitzat cursos d'especialització en temes relacionats amb la igualtat de gènere (formació contínua).

Podem concloure aquest apartat posant en evidència un increment de la institucionalització del compromís polític dels ajuntaments amb la igualtat de gènere, el que es tradueix en la creació d'una regidoria responsable d'aquestes polítiques, que evidencia el seu compromís en la denominació de la regidoria i en les tasques que s'encomanen al personal tècnic, en la seva gran majoria amb una mínima expertesa en la temàtica. Aquesta voluntat xoca amb els límits existents a nivell de recursos que comporten que la regidoria s'encarregui a nivell tan polític com tècnic de molts altres temes.

2.2.- Finançament de les polítiques d'igualtat.

El tema del finançament és molt important perquè saber qui paga i d'on surten els diners ens proporciona informació rellevant per poder valorar la importància que es dona a aquestes polítiques i si es consideren una prioritat, i quines són les opcions reals que tenen els ajuntaments catalans de realitzar polítiques d'igualtat de gènere transformadores.

Les estratègies de control del dèficit públic adoptades a Europa i a Espanya a partir del 2008 com a resposta a la crisi econòmica i dins del marc d'un projecte polític neoliberal, han posat fre a la trajectòria ascendent de les polítiques d'igualtat de gènere (Lombardo i León, 2014: 14). Rubery (2014: 31) explica com les polítiques d'austeritat plantegen una conjuntura crítica per les polítiques d'igualtat i socials a Europa, que podria comportar un endarreriment en el avenços aconseguits en aquests àmbits, com es pot observar en els canvis experimentats en el mercat de treball, en els estats del benestar i en les relacions de gènere.

Aquest context ha repercutit en les polítiques d'igualtat municipals, i és possible indicar alguns impactes. D'una banda, s'ha produït la reducció del nombre de persones especialistes en igualtat de gènere contractades dins de les administracions locals per dedicar-se a aquestes polítiques. La desaparició en molts ajuntaments de la figura de l'agent d'igualtat, creada per la Generalitat de Catalunya i les diputacions provincials. Canvis d'ubicació de les tècniques d'igualtat de gènere, que en molts casos, s'han acabat dedicant a altres temes i una ampliació de les seves responsabilitats quan han continuat treballant per a la igualtat. La principal conseqüència de tots aquests canvis és una reducció del temps a disposició per dissenyar polítiques d'igualtat i polítiques transversals de gènere. D'altra banda i en relació a les polítiques d'igualtat, s'observa, en primer lloc, la desaparició de programes específics amb objectius d'igualtat de gènere que es realitzaven des de diferents àrees municipals, per exemple, sobre el foment de l'emprenedoria femenina o l'esport femení de competició. En segon lloc, la desaparició de l'atenció que es prestava a determinats col·lectius de dones en programes o polítiques que no depenien de la regidoria d'igualtat com a conseqüència d'un doble efecte que ha provocat la crisi, d'una banda la reducció dels recursos a disposició, i d'altra banda l'increment del nombre de persones sol·licitants de determinats serveis. I en tercer lloc, la reducció de les polítiques realitzades des de la mateixa àrea o departament d'igualtat perquè en el moment que els recursos disminueixen molts ajuntaments han hagut de dedicar tots els seus recursos a afrontar el problema de la violència de gènere. I finalment i com a conseqüència de tot això s'observa una reducció dràstica i, en alguns ajuntaments, la desaparició de les polítiques internes dirigides a la transversalització de les polítiques de gènere (Gelambí, 2015).

La rellevància d'aquests impactes, però, no és uniforme, depèn de la importància política i estratègica que s'ha donat a les polítiques d'igualtat dins de cada ajuntament i del pes que el moviment associatiu de dones i moviment feminista té en el municipi.

Si ens centrem en les respostes al nostre qüestionari en relació a les fonts de finançament de les polítiques d'igualtat de gènere observem un ampli ventall de possibilitats: 24 ajuntaments afirmen que el finançament prové exclusivament de subvencions, 21 d'aquests ajuntaments són de poblacions amb menys de 5.000 habitants. 40 diuen que aquestes polítiques tenen un propi pressupost i 10 que combinen el finançament propi amb la utilització de les subvencions. No tothom ha respost a aquesta qüestió.

Els ajuntaments, sobretot mitjans i petits, exposen que les subvencions tenen un pes molt important no només perquè ofereixen la possibilitat de realitzar polítiques d'igualtat de gènere, sinó que moltes vegades fins i tot acaben definint quin tipus de polítiques s'acaben realitzant.

Aquesta situació comporta que les vies existents a Catalunya pel finançament de les polítiques locals d'igualtat acabin tenint molta importància.

L'Institut Català de les Dones ha finançat les polítiques d'igualtat local a través dels Contractes Programa, que han estat vigents des del 2012 fins al 2020. El contracte programa abastava el suport tècnic i finançament de l'ICD a l'ens local en la prestació del servei d'informació i atenció a les dones (Fitxa 1 SIAD), en un inici. A partir del 2017 s'incorpora un finançament específic per les actuacions per a promoure la igualtat efectiva de dones i homes i la transversalitat de la perspectiva de gènere (Fitxa 2 Igualtat efectiva de dones i homes).

La Fitxa 2 estableix que l'ens local havia de disposar d'una persona referent de transversalitat, havia de programar accions anuals de sensibilització i formació per incorporar la perspectiva de gènere en l'acció de l'ens local i que l'ICD cofinançaria al 50% del cost del projecte anual. Els objectius generals d'aquesta fitxa 2 eren: (1) Millorar la cooperació interinstitucional per assolir la igualtat efectiva de dones i homes. (2) Desplegar l'article 6 de la Llei 17/2015 que determina les funcions dels ens locals de Catalunya. (3) Col·laborar en l'elaboració d'estudis, propostes formatives, processos d'avaluació i planificació de polítiques públiques.

En les darreres edicions es va incorporar una tercera fitxa (Fitxa 3) que finançava l'ampliació dels serveis que es prestaven en el servei d'informació i atenció a les dones per l'aportació dels fons del Pacte d'Estat en matèria de violència de gènere finançat per la Secretaria d'Estat d'Igualtat del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Igualtat.

La incorporació de la fitxa 2 a partir del 2017 té un important impacte en les polítiques d'igualtat locals, ja que els ajuntaments i consells comarcals es veuen obligats a realitzar formació en igualtat de gènere, el que no s'havia considerat durant molts anys una prioritat, tot i ser clau per la implementació d'aquestes polítiques i sobretot per convertir en realitat el principi de transversalitat de gènere.

Amb data 6 de maig del 2021⁵ l'Institut Català de les Dones deixa d'utilitzar els contractes programa i s'aprova la transferència destinada a finançar la prestació del servei d'informació i atenció a les dones (SIAD) i la realització de polítiques d'igualtat de gènere als ens locals de més de 20.000 habitants, consells comarcals i altres ens supramunicipals per a l'exercici 2021.

La nova manera de distribució dels recursos es fa a través d'una assignació directa que, d'acord amb l'apartat 3 de la disposició addicional primera de la Llei 5/2008, modificada per la Llei 17/2020, es basa en el nombre d'habitants, el principi d'equilibri territorial i el de capacitat pressupostària, tenint en compte

⁵RESOLUCIÓ PRE/1394/2021, de 6 de maig, per la qual s'aprova la transferència destinada a finançar la prestació del servei d'informació i atenció a les dones i la realització de polítiques d'igualtat de gènere als ens locals de més de 20.000 habitants, consells comarcals i altres ens supramunicipals per a l'exercici 2021.

les característiques de la població i les necessitats de les dones es distribueix com es detalla a continuació:

- SIAD de 20.000 a 50.000 habitants: 40.186,00 euros
- SIAD de 50.001 a 100.000 habitants: 59.529,00 euros
- SIAD de més de 100.000 habitants: 78.872,00 euros

Serà interessant analitzar quin impacte tindrà aquest canvi en la manera de finançar les polítiques d'igualtat de gènere i si això implicarà o no un canvi o transformació en les polítiques que els ajuntaments realitzaran.

A més a més de les subvencions o del finançament que prové de la Generalitat de Catalunya també ha sigut molt rellevant la possibilitat de rebre suport financer i tècnic d'altres administracions supramunicipals com són les Diputacions o els Consells Comarcals.

En el cas de Catalunya quan s'ha analitzat la realització de polítiques d'igualtat de gènere per part dels diferents ajuntaments s'han detectat diferències importants entre els municipis de la província de Barcelona i els municipis dels altres territoris catalans. Diferències que es convertien en molt rellevants quan no ens fixem en els municipis més grans, d'una població superior a 50.000 habitants, sinó en els municipis més petits.

Aquesta diferència es deu al rol promotor de les polítiques locals d'igualtat de gènere que ha assumit la Diputació de Barcelona des d'un inici, i que no ha estat desenvolupada per la resta de Diputacions.

La Diputació de Barcelona, des de l'any 1996 i en col·laboració amb els municipis de la demarcació promou tot un seguit d'iniciatives per permetre avançar en el desenvolupament de polítiques locals en clau feminista. Actualment l'Oficina de Polítiques d'Igualtat persegueix l'objectiu d'afavorir municipis més lliures i igualitaris, considerant la igualtat de gènere com un dels pilars centrals de la cohesió social, el progrés i el benestar de la ciutadania.

Des de la Diputació s'ha ofert tant suport econòmic i tècnic als ajuntaments de la província com formació especialitzada i espais de debat que han tingut un clar impacte en les polítiques locals d'igualtat de gènere que s'han realitzat.

La diputació de Lleida des de l'any 2019 també ha incorporat la igualtat com a àmbit específic. El Ple 10/0219, de 31 de juliol, crea la comissió d'igualtat de la Diputació de Lleida, i a partir d'aquest moment es comença a treballar en aquest àmbit i es crea l'àrea d'igualtat, que comença a donar serveis als ens locals (ajuntaments i consells comarcals). El 2020 per primera vegada la Diputació de Lleida ofereix subvencions als ajuntaments de la demarcació de Lleida en l'àmbit de la promoció de les polítiques d'igualtat i la incorporació de la perspectiva de gènere i dels drets de no discriminació de les persones LGTBI.

Les diputacions de Tarragona i de Girona encara no han creat una àrea d'igualtat i no ofereixen finançament específic als ajuntaments per realitzar polítiques d'igualtat de gènere.

2.- Els Plans de Polítiques d'Igualtat com a política estrella de les polítiques d'igualtat de gènere.

A partir dels anys 1990 es comencen a dissenyar a Catalunya els primers Plans de Polítiques d'Igualtat, que es poden considerar com un dels principals instruments utilitzats en l'àmbit local (Gelambí, 2008; Valiente 1999 i 2006).

Els Plans de Polítiques d'Igualtat són instruments polítics d'actuació, que recullen, de forma planificada, una sèrie de propostes polítiques amb l'objectiu de corregir les principals desigualtats existents entre dones i homes i reduir els conflictes derivats d'aquesta situació. Les actuacions previstes en els plans busquen assolir els objectius generals i específics que l'ajuntament ha establert després d'haver realitzat una diagnosi de gènere del territori i de les polítiques municipals.

L'any 2010 el 17% de municipis catalans tenia un Pla de polítiques d'Igualtat. Concretament eren 162 municipis, que representaven un 92% dels municipis amb una població superior als 20.000 habitants, el que implicava la cobertura d'un 71% de la població catalana (Alfama, 2012: 6). Aquests Plans es centraven sobretot en la província de Barcelona, on no només els municipis més grans, sinó també la resta de municipis havien realitzat aquesta aposta.

La diferència entre províncies era fruit del rol promotor i facilitador assumit per la Diputació de Barcelona, que facilitava recursos tècnics i financers perquè els ajuntaments de la província poguessin dissenyar el seu Pla de Polítiques d'Igualtat.

L'Oficina de Polítiques d'Igualtat (denominació actual) ha ofert durant molts anys assessorament, acompanyament en el disseny, diagnosi, elaboració i desplegament de projectes que potenciessin la incorporació de la perspectiva de gènere en les seves polítiques locals. Essent un dels àmbits preferents el disseny de Plans locals d'igualtat de gènere (a escala municipal o comarcal). També s'ha ofert formació i acompanyament, presencial i en línia, de personal tècnic municipal per a l'elaboració de l'avaluació de plans d'igualtat de gènere (ciutadania o interns).

Si comparem la situació actual amb la descrita en els anys 2010 veiem com la realitat ha canviat de forma molt important, i s'ha generalitzat el disseny dels plans de polítiques d'igualtat com eina per treballar contra les desigualtats de gènere en tot el territori català.

Quan en el qüestionari es pregunta als ajuntaments si tenen un Pla de polítiques d'igualtat de gènere: 44 responen que si, 38 diuen que no i 7 que

s'han adherit al pla de polítiques d'igualtat elaborat pel Consell Comarcal. La major part dels que han respost negativament són municipis petits, tot i que també trobem algun municipi gran que tampoc ha apostat per aquest instrument. Alguns dels ajuntaments exposen que es troben en fase d'elaboració.

Si ens fixem en l'any en que aquests ajuntaments han aprovat el seu pla de polítiques d'igualtat de gènere 1 ajuntament està utilitzant aquest instrument des del 1996, 2 el van aprovar l'any 2002, 13 entre el 2006 i el 2009, 11 entre el 2010 i el 2015, 8 en els anys 2018 i 2019 i 5 després del 2020.

3.- Els plans interns d'igualtat en els Ajuntaments catalans.

La Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes (LOIEMH), la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes (LIEDH), el Reial decret llei 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per a la garantia de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació i el Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), obliguen les administracions públiques a respectar la igualtat de tracte i d'oportunitats en l'àmbit laboral i, amb aquesta finalitat, a adoptar mesures dirigides a evitar qualsevol tipus de discriminació entre dones i homes. S'ha d'elaborar i aplicar un pla intern d'igualtat que formi part integral del conveni col·lectiu o de l'acord de condicions de treball del personal que sigui aplicable, en els termes que es preveuen.

Aquesta obligació és per totes les administracions, també les locals amb independència de la seva grandària.

El Pla d'Igualtat és un conjunt ordenat de mesures, adoptades després de dur a terme una diagnosi de situació, amb l'objectiu d'eliminar els desequilibris i les desigualtats existents entre dones i homes dins de l'ajuntament com empresa; i d'introduir la perspectiva de gènere en els processos de gestió de persones (Article 46 de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes).

Els Plans d'igualtat s'han considerat un instrument útil no només per assegurar una major igualtat dins de l'organització i de la gestió municipal, sinó perquè és la primera gran política d'igualtat que es realitza en àmbit municipal que en molts casos no depèn de l'àrea d'igualtat sinó que és responsabilitat del departament de recursos humans.

Quan en el qüestionari s'ha preguntat als ajuntaments si tenien un Pla intern d'igualtat que gestiona la igualtat dins de l'Ajuntament com a organització, 48 responen afirmativament i 2 es troben en fase d'elaboració.

3 ajuntaments van aprovar el seu primer Pla d'Igualtat abans del 2010, mentre que 15 el van aprovar entre el 2011 i 2015; 17 entre el 2016 i 2019; 10 entre el 2019 i 2021 i 8 l'estan elaborant.

És molt important posar de relleu que els plans d'igualtat cada vegada tenen més pes en el nostre territori perquè és una obligació que afecta a totes les administracions públiques i a totes les empreses amb una plantilla superior a les 50 persones⁴. Les empreses que no compleixin amb aquesta obligació no podran contractar amb l'administració pública ja que és causa de nul·litat del contracte.

Aquesta situació planteja 2 dilemes quan ho analitzem des del punt de vista dels ajuntaments:

- un dilema ètic perquè molts ajuntaments no compleixen amb la llei perquè no han aprovat el seu propi pla d'igualtat i exigeixen a les empreses que tinguin un pla per poder contractar amb l'administració.
- un dilema operatiu perquè quin sentit o utilitat té un pla d'igualtat per un ajuntament amb una plantilla inferior a les 10, 15 o 25 persones?

4.- La institucionalització de la transversalitat de la perspectiva de gènere en els ajuntaments catalans.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 estableix en el títol preliminar que els poder públics han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i la sostenibilitat. A més a més, l'article 19 del títol I del nou Estatut admet la igualtat d'oportunitats i la no discriminació com drets de les dones. I en l'article 41 reconeix l'obligació legal dels poders públics a implementar el principi de la transversalitat de gènere en totes les polítiques públiques.

La Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes reconeix el principi de la transversalitat de gènere en l'article 15, que vincula a tots els poder públics de l'Estat i obliga a les Administracions Públiques a incloure la perspectiva de gènere en totes les seves polítiques públiques.

I la Llei catalana 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes recull en l'article 3 els principis d'actuació dels poders públics per assolir la igualtat efectiva entre dones i homes, sense cap tipus de discriminació per raó de sexe o de gènere, especificant en el seu primer apartat el principi de transversalitat de la perspectiva de gènere i de les polítiques d'igualtat de gènere. I en l'article 6 inclou entre les funcions dels ens locals de Catalunya

⁴Les empreses amb més de 50 persones a la plantilla però amb menys de 100 tenen fins el 7 de març del 2021 per complir amb aquesta obligació.

crear i adequar els mecanismes necessaris per a integrar la transversalitat de la perspectiva de gènere en llurs actuacions polítiques (apartat d).

Això vol dir que els Ajuntaments han de tenir en compte, en el moment de realitzar qualsevol política o dissenyar qualsevol servei, quina és la realitat concreta dels homes i de les dones de la ciutat; si existeixen diferències de gènere o desigualtats de gènere que afectin o influeixin a l'àmbit d'intervenció; si es reproduïxen estereotips de gènere o es reforcen els rols tradicionals de gènere; si amb aquesta política o servei es recolza i/o afavoreix o es redueix i es combat la divisió sexual del treball o si s'estan consolidant o no les dones com a principals o úniques cuidadores dins i fora de la família.

Realitzar aquesta reflexió i actuar a favor de la igualtat d'oportunitats entre dones i homes dins i fora del mercat laboral, a favor de la corresponsabilitat dins de la llar, i a favor de la presència de dones i homes en tots els àmbits de la vida pública i social, i en tots els nivells de representació, vol dir implementar polítiques transversals de gènere.

En el 2016 vam afirmar que ajuntaments catalans encara no havien introduït la transversalitat de gènere com estratègia d'actuació en totes les àrees municipals, tot i existir experiències positives a favor de la igualtat en àmbits ben diversos (Gelambí, 2016). I no s'estaven realitzant aquestes polítiques perquè encara no es tractava d'una aposta de tot l'ajuntament, vinculant per a qualsevol decisió i que anés més enllà de realitzar programes específics adreçats a les dones o a la igualtat d'oportunitats des de les diferents àrees (Gelambí, 2015). Aquesta descripció es pot encara utilitzar per explicar la realitat de molts ajuntaments, tot i que s'ha produït una important evolució en aquest àmbit com demostra, per una part, l'increment de formació especialitzada que les administracions locals han realitzat sobre transversalitat de gènere; i per una altra part, la creixent utilització d'instruments per afavorir la transversalitat de gènere en la política municipal. 62 dels 89 ajuntaments que van respondre al qüestionari afirmen utilitzar alguna de les eines existents per la implementació de la transversalitat de gènere, dada molt positiva.

En el qüestionari es va demanar que els ajuntaments indiquessin quins recursos o eines estaven utilitzant i la resposta va ser la següent:

Recurs	Número d'ajuntaments que afirmen que utilitzen el recurs
Llenguatge inclusiu i no sexista	62
Comunicació amb perspectiva de gènere que eviti qualsevol estereotip sexista o de gènere	54

Formació optativa en igualtat de gènere	43
Clàusules socials d'igualtat de gènere en els contractes públics	27
Clàusules d'igualtat de gènere en les subvencions públiques	22
Recollir i tractar totes les dades desagregades per sexe	18
Pressupostos sensibles al gènere	16
Indicadors de gènere	16
Formació obligatòria en igualtat de gènere	13
Informes d'avaluació de l'impacte de gènere	3

Aquest increment en la utilització d'eines i recursos per afavorir la implementació de la transversalitat de gènere s'ha d'analitzar amb precaució perquè no s'ha de confondre la utilització d'aquestes eines en un canvi en el contingut de les pròpies polítiques, que en molts casos no es produeix. Per exemple, per alguns ajuntament recollir les dades desagregades per sexe no implica tenir en compte les desigualtats de gènere detectades per introduir canvis transformadors en les polítiques que es dissenyen.

Moltes eines que s'estan començant a utilitzar serveixen per identificar desigualtats i discriminacions de gènere (formació, dades desagregades per sexe, indicadors de gènere i pressupostos sensibles al gènere), però en la majoria de casos encara no tenen un impacte posterior en el disseny de les polítiques o serveis municipals.

I tampoc es tracta d'eines que s'hagin incorporat, en molts casos, per part de tots els departaments de l'ajuntament, sinó que es continua treballant més amb unes àrees o departaments que en altres, sense que existeixi en la majoria de casos una justificació objectiva d'aquesta casuística. El que ja era una característica de les polítiques d'igualtat de gènere que es realitzaven en l'àmbit local als inicis del 2000. Segons Eva Alfama (2012:4) les polítiques locals d'igualtat de gènere es caracteritzaven per l'existència d'una diversitat d'experiències, de mida i impacte molt diferent, que generaven notables diferències entre els ajuntaments.

Si ens centrem en les respostes obtingudes al qüestionari sobre amb quines àrees es treballa aquesta transversalitat de gènere observem com 64 ajuntaments afirmen que s'ha incorporat la perspectiva de gènere en l'àrea d'igualtat i LGTBI, 63 ajuntaments a joventut; 62 ajuntaments a cultura, 55 ajuntaments a serveis a les persones; 54 ajuntaments a educació; 52 ajuntaments a esports; 34 ajuntaments a persones nouvingudes; 19 ajuntaments a urbanisme; 18 ajuntaments a comerç; 15 ajuntaments a economia i promoció econòmica; 14 ajuntaments a seguretat; 13 ajuntaments a turisme; 8 ajuntaments a medi ambient; 7 ajuntaments a habitatge; 6 ajuntaments a mobilitat.

Els estudis que analitzen les dificultats que existeixen per realitzar polítiques transversals de gènere han posat de relleu la presència de resistències institucionals i de resistències individuals, fins i tot quan s'ha incorporat la transversalitat de gènere com a principi burocràtic (Lut Margaert i Emanuela Lombardo, 2014:3). Les resistències institucionals deriven de la inexistència dins de l'Administració d'una aposta seria a favor de la igualtat de gènere, el que implica que no hi hagi una clara directriu política i tampoc existeixin recursos econòmics i humans suficients per realitzar aquesta tasca. Aquesta situació de manca de compromís formal produeix que la realització d'accions per afavorir la igualtat de gènere depengui de la voluntat individual de la persona que dissenya la política, ja sigui a nivell polític o tècnic. Si existeix la directriu política el personal tècnic es veurà obligat a incloure la perspectiva de gènere, però quan no existeix es treballarà amb aquesta perspectiva només quan el personal tècnic comparteixi aquesta sensibilitat i es sàpiga fer, ja que en alguns casos la resistència individual té el seu origen en el sentiment d'incapacitat que deriva de la falta de recursos i/o habilitats per implementar la gestió transversal de gènere (Lut Margaert, 2012: 63-64).

Per evitar que la igualtat de gènere acabi depenent de la major o menor sensibilitat del personal tècnic municipal i de la seva major o menor capacitat per trobar recursos per fer-ho, cal una bona estratègia municipal (orgànica, programàtica i instrumental) que ho faciliti.

Quan existeix un clar compromís polític a favor de la igualtat de gènere trobem menys resistències institucionals i individuals, ja que es converteix en una obligació sistemàtica per tot el personal, però quan no hi ha una directriu política específica de l'equip de govern des de la regidoria d'igualtat s'ha de convèncer al personal tècnic de les altres regidories, que pot no estar sensibilitzat i veure aquest tema com a treball extra innecessari. Aquesta constatació ens porta a assenyalar la importància de les resistències institucionals en l'àmbit municipal, i que reforcen les possibles resistències individuals que poden existir.

Dit d'una altra manera, el personal tècnic no implicat en la igualtat de gènere presenta resistències individuals que només vencerà si existeix un mandat polític directe o se li demostra que es tracta d'una millora evident per les polítiques de la seva àrea. I per introduir la perspectiva de gènere en la seves polítiques demana suport especialitzat i recursos específics.

L'estratègia que un Ajuntament haurà de seguir per implementar la perspectiva de gènere s'haurà de definir, doncs, des d'un punt de vista orgànic (quins òrgans necessitem dins de l'Ajuntament i en quina posició), des d'un punt de vista programàtic (quines normes hem d'aprovar dins de l'Ajuntament perquè el compromís sigui real) i des del punt de vista instrumental (quins instruments necessitem per poder implementar aquesta obligació legal).

5.- Principals polítiques d'igualtat de gènere i recursos existents.

A Catalunya en aquests moments tenim ajuntaments que es poden considerar exemples a seguir en la seva aposta a favor de la transversalitat de gènere o que estan sent referents en àmbits concrets per treballar la transversalitat de gènere de forma excel·lent en urbanisme, cultura, esports, etc.

Poder comptar amb exemples positius i bones experiències té un impacte positiu en el territori, que pot aprendre de l'experiència dels ajuntaments normalment més grans o de les administracions locals que donen suport als ajuntaments com poden ser les diputacions o consells comarcals, que tot i que quasi no n'hem parlat en aquest article s'han convertit en peces claus perquè els ajuntaments més petits apostin per treballar per la igualtat de gènere.

En primer lloc és important ressaltar 3 ajuntaments que han realitzat una aposta seria a favor de les polítiques d'igualtat de gènere i de la transversalitat de gènere des del punt de vista programàtic aprovant un Reglament Municipal, norma d'obligat compliment per tot l'ajuntament que integra la igualtat de gènere a nivell municipal, en el marc de les normes internacionals, europea, estatal i de Catalunya:

- ✓ Reglament municipal per a la igualtat de gènere de l'Ajuntament de Terrassa. 2011.

El present reglament té per objecte la integració dins l'àmbit normatiu municipal de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, establint a aquests efectes els principis d'actuació que regiran l'actuació dels òrgans de govern i dels òrgans de gestió de l'Ajuntament de Terrassa, així com les mesures que han d'adoptar per incorporar la perspectiva de gènere en les polítiques i les actuacions municipals que es contemplen en el seu àmbit d'aplicació.

- ✓ Reglament de polítiques d'igualtat de gènere de l'Ajuntament de Girona. 2016

L'objecte d'aquest reglament és el desplegament, en els àmbits competencials i d'organització de l'Ajuntament de Girona, de les disposicions contingudes a la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i supletòriament la Llei orgànica 3/2007, d'igualtat efectiva entre dones i homes; sobre la base de l'experiència d'implementació de quatre plans municipals de gènere.

- ✓ Reglament per a l'equitat de gènere de l'Ajuntament de Barcelona. 2019

El reglament estableix els principis que han de regir l'actuació dels òrgans de govern i gestió de l'ajuntament en matèria d'igualtat de gènere, així com els serveis municipals que s'han d'oferir en l'àmbit de les seves competències, i totes les mesures que s'han d'adoptar per incorporar la perspectiva de gènere en les polítiques i les actuacions municipals que es contemplen en el seu àmbit d'aplicació.

En segon lloc, si ens centrem en les polítiques a les que els ajuntaments que han participat en el qüestionari han donat més importància podem ressaltar tot un conjunt de projectes adreçats a eliminar la violència masclista i incrementar la sensació de seguretat de les dones en les festes, en l'oci nocturn i en la ciutat a partir de marxas exploratòries, punts liles, protocols contra la violència masclista en els espais d'oci, programes de sensibilització i formació adreçats a la gent més jove convertint-los en agents actius de prevenció, entre d'altres.

Després trobem altres projectes que cada ajuntament ha realitzat en àmbits ben diferents, alguns es centren en la coeducació, altres en introduir la perspectiva de gènere en les polítiques i infraestructures culturals, en l'esport, l'urbanisme, la salut o la joventut.

I en molts ajuntaments els projectes es concentren en trencar amb els estereotips, moltes vegades des d'un punt de vista interseccional i incloent directament el col·lectiu LGBTI.

Ahora, la interseccionalitat encara està poc present en les polítiques transversals de gènere que es realitzen des del món municipal. Aquesta poca presència es deu principalment a dos motius, en primer lloc, perquè el concepte que s'ha incorporat en l'agenda en els darrers anys és el de transversalitat de gènere i en alguns casos també diversitat de gènere, però encara no s'ha incorporat a la pràctica el concepte d'interseccionalitat. I en segon lloc, perquè les dades que els ajuntaments tenen a disposició i els indicadors que utilitzen quan avaluen programes, no s'han definit des de la interseccionalitat i per tant, com a molt tenim dades desagregades per sexe, tema que no està lliure de polèmica com podreu aprofundir en el capítol de la Maria de la Fuente. Hem de tenir en compte, a més a més, que la possibilitat d'avaluar en el món local no sempre existeix, sobretot per falta de recursos.

Tot i aquesta realitat, sí que és possible trobar ajuntaments que tenen programes específics per estudiar com es poden dissenyar polítiques locals des de la interseccionalitat. Un exemple és el projecte "Igualtats Connectades. Interseccionalitat a les polítiques públiques locals" cofinançat pel Programa de Drets, Igualtat i Ciutadania de la Comissió Europea i implementat per l'Ajuntament de Terrassa, la Universitat de Vic - Universitat Central de Catalunya (UVic-UCC) i CEPS Projectes Socials i que es va portar a terme entre el gener de 2018 i juny 2019. La iniciativa parteix de la necessitat de cercar noves formes d'intervenir i planificar que permetin donar respostes més integrals i adequades

a la complexitat de la realitat i de les persones. Aquest projecte neix de la constatació que l'enfocament interseccional en les polítiques locals de no discriminació ha estat molt teoritzat, però compta amb poques experiències pràctiques en l'àmbit de les polítiques públiques d'igualtat.

A tot això, perquè els ajuntaments realitzin polítiques d'igualtat de gènere i sobretot polítiques transversals de gènere i mirada interseccional cal la implicació de tot el personal polític i tècnic, cosa que no sempre s'aconsegueix.

Una important resistència a no menystenir en aquest sentit és la dificultat d'implementació de la transversalitat de gènere; la dificultat de convertir el discurs teòric en canvis pràctics; es tracta de la dificultat d'entendre ben bé què s'ha de fer i com ho puc fer. Per implementar la transversalitat de gènere en totes les àrees és clau la formació i en els darrers anys, gràcies a la fitxa 2 del contracte programes de l'ICD, les administracions locals han fet molta més formació de la que es feia i sobretot centrada en transversalitat de gènere, però la formació rebuda no és suficient perquè tothom venci les seves resistències. A més a més de la formació cal apostar per crear xarxa entre ajuntaments i administracions locals i compartir els recursos que existeixen, molts d'ells dissenyats i pensats perquè siguin utilitzats per les administracions locals. En aquest espai de creació de recursos és on hem d'identificar el suport que s'ha donat des d'algunes universitats i centres de recerca, que han col·laborat amb les administracions en el disseny de propostes i recursos.

Sense que es tracti d'una llista exhaustiva, però amb l'objectiu de proporcionar algunes de les eines existents que poden facilitar les polítiques transversals de gènere en el món municipal, acabarem aquest capítol fent aquest resum, que trobareu en el quadre següent:

Entitat que edita el recurs	Temàtica Principal	Recurs (tots els recursos es poden trobar on line ⁷)	Any edició
Consell Comarcal de l'Alt Urgell	Transversalitat de gènere	Propostes i exemples per introduir la perspectiva de gènere a l'Administració local	2020
Diputació de Barcelona	Transversalitat de gènere	Guia pràctica per a la realització de polítiques transversals de gènere en l'àmbit municipal	2016
Associació Catalana de Municipis	Pla de polítiques d'igualtat de gènere	Guia per elaborar un pla de polítiques d'igualtat de gènere de les administracions locals	2018

⁷ Per qui consulti aquesta publicació en format on line podrà accedir als recursos on line clicant sobre el títol de cada recurs.

Diputació de Barcelona	Indicadors de gènere	Guia d'indicadors de gènere per avaluar projectes i programes	2018
Generalitat de Catalunya, Universitat de Vic i Ajuntament de Barcelona	Interseccionalitat	Aplicació de la interseccionalitat en les polítiques i serveis d'igualtat i no discriminació: reflexions crítiques i recomanacions	2021
Ajuntament de Terrassa	Interseccionalitat	Guia per incorporar la interseccionalitat a les polítiques locals	2019
Generalitat de Catalunya	Llenguatge no sexista	Guia d'usos no sexistes de la llengua en els textos de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	2011
Ajuntament de Terrassa	Llenguatge comunicació i	Llibre d'estil amb perspectiva de gènere	2018
Institut Català de les Dones	Comunicació	Guia per a la introducció de la perspectiva de gènere a la comunicació de les administracions públiques	2020
Consell de l'Audiovisual de Catalunya, ICD i Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya	Comunicació	Recomanacions per a una publicitat igualitària. Els beneficis d'incloure la perspectiva de gènere en la comunicació publicitària.	2019
Observatori de les dones en els mitjans de comunicació	Comunicació	Eina per a una comunicació no sexista (eina virtual pensada per Ajuntaments)	2018
Observatori de les dones en els mitjans de Comunicació, Diputació de Barcelona i ICD	Comunicació	Guia jurídica sobre l'ús d'una comunicació no sexista en l'àmbit de les administracions locals	2018
Ajuntament de Barcelona	Cultura	Bones Pràctiques per a una programació cultural paritària. Quaderns metodològics feministes. Núm. 2	2019

Ajuntament de Barcelona	Cultura	Recomanacions per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els centres cívics	2019
Ajuntament d'Alella	Cultura, Esports	Guia de recomanacions per una programació amb perspectiva de gènere	2021
Generalitat de Catalunya	Esports	La violència sexual a l'esport. Guia per a persones adultes (Re) conèixer, parlar i actuar	2020
Fundació España Activa	Esports	Guía de Buenas Prácticas para la promoción de actividad física en la mujer joven y adolescente.	2019
Ajuntament de Barcelona	Pressupostos i fiscalitat	Avaluació d'impacte de gènere de política econòmica: pressupost i fiscalitat municipal. Quaderns metodològics feministes. Núm. 3	2020
Ajuntament de Barcelona	Subvencions	Guia per donar compliment al criteri d'igualtat de gènere en la convocatòria de subvencions de l'Ajuntament de Barcelona	
Institut Català de les Dones	Contractes Públics	Guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els contractes públics	2018
Ajuntament de Barcelona	Contractació Pública	Guia contractació pública social	2016
Ajuntament de Barcelona	Contractació Pública	PROTOCOL per a la incorporació, seguiment i verificació del compliment de les CLÀUSULES D'IGUALTAT DE GÈNERE en els contractes públics de l'Ajuntament de Barcelona	2017
Ajuntament de Lleida	Contractació Pública	Guia de contractació pública social a l'Ajuntament de Lleida	2018
Ajuntament de Barcelona	Urbanisme seguretat	Urbanisme i gènere: marxes exploratòries de vida quotidiana. Quaderns metodològics feministes. Núm. 1	2018
Col·lectiu Punt 6	Urbanisme	Entorns habitables. Auditoria de seguretat urbana amb perspectiva de gènere a l'habitatge i a l'entorn.	2017
Col·lectiu Punt 6	Urbanisme	Dones treballant. Guia de reconeixement urbà amb	2011

		perspectiva de gènere	
Ajuntament de Gavà	Urbanisme	Recomanacions per a la implantació de la perspectiva de gènere al projecte urbà	2010
Col·lectiu Punt 6	Mobilitat	Mobilitat quotidiana amb perspectiva de gènere. Guia metodològica per la Planificació i el Disseny del Sistema de Mobilitat i transport.	2021
Generalitat de Catalunya	Participació	Guia de transversalitat de gènere en els processos participatius	2020
Ajuntament de Barcelona	Participació	Moviment feminista i govern de la ciutat. Metodologia per a la transversalitat de gènere.	2017
Ajuntament de Barcelona	Participació	Manual sobre la incorporació de la perspectiva de gènere i mesures d'igualtat per a entitats	2017
Generalitat de Catalunya	Salut	Guia per a la introducció de la perspectiva de gènere en la planificació en salut	2018
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat	Ensenyament	Guia de videojocs no sexistes per construir una societat igualitària	2020
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat	Ensenyament	Guia de contes per la coeducació	2020
Col·lectiu Punt 6 i Coeducació	Ensenyament	Patis coeducatius. Guia per a la transformació feminista dels espais educatius	2020
Noctàmbulas	Oci nocturn i violències sexuals	7 passos per construir un pla d'abordatge de les violències sexuals en espais festius. Guia d'ajuda tècnica per elaborar protocols i plans per fer front a les violències sexuals en espais festius i de consum de drogues	2020
Diputació de Barcelona	Oci nocturn i violències sexuals	Guia per a l'elaboració de protocols davant de violències sexuals en espais públics d'oci	2018
Consell Comarcal del Maresme i Generalitat de	Violència masclista i joventut	Eines per a la prevenció de les violències masclistes amb joves des de l'àmbit local. Equipaments juvenils amb perspectiva de	2017

Catalunya		gènere	
Fundació Surt	Prostitució	Guia pràctica per introduir la perspectiva de gènere en les mesures de prevenció i sensibilització sobre el tràfic per persones	2014
Fundació Surt	Mercat laboral	TransVisibles . Una guia professional per a la inclusió laboral i l'empoderament econòmic de les dones trans	2020

També és important ressaltar els recursos que ha proporcionat l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), espai on estem realitzant l'actual publicació. El Grup de Recerca Ciutats i Persones (ara Línia de Recerca Gènere i Política) ha publicat des del 2005 dins de la [Col·lecció Grana](#) 15 llibres⁸ que reflexionen sobre temes rellevants de les polítiques locals d'igualtat de gènere, oferint un marc teòric i un recull de bones pràctiques que poden ser de gran utilitat pels ajuntaments.

6.- Conclusions

En el moment en què intentem avaluar l'actualitat de les polítiques d'igualtat de gènere en el món local català i ens concentrem en els ajuntaments, la primera conclusió a la que arribem és que és molt difícil dir si és un bon o mal moment, ja que ens trobem davant d'un equilibri incert d'elements positius i negatius.

Els principals elements positius són:

PRIMER. La introducció de la problemàtica de la desigualtat de gènere, discriminació de gènere i violència masclista en l'agenda política local. Fins i tot els ajuntaments més petits de Catalunya s'estan plantejant com incidir en aquesta temàtica, que consideren rellevant.

SEGON. Més de 30 anys de trajectòria en polítiques locals d'igualtat de gènere a Catalunya, sobretot per part dels ajuntaments més grans i de les administracions locals de la província de Barcelona, suposen l'existència de projectes i polítiques que s'han dissenyat amb perspectiva de gènere en quasi

⁸ Els temes que s'han tractat des del 2005 són (número 21) repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local; (22) Pressupostos amb perspectiva de gènere; (23) serveis personals; (24) polítiques locals dels temps; (26) Participació ciutadana; (28) Dones migrades treballadores; (29) Espais públics segurs; (30) Sostenibilitat; (31) La transformació de les masculinitats; (32) joves, adolescents i violència; (33) Diversitat funcional; (34) Exclusió social; (35) Polítiques de memòria; (36) Ocupació; (37) Crisi de les cures; (38) Violències sexuals.

totes les àrees o serveis. Projectes que han creat escola perquè han demostrat el seu valor i les millores que s'han aconseguit gràcies a aquest enfocament.

TERCER. L'activisme polític i social des del feminisme ha influït en l'agenda política local i en els nivells polítics superiors, el que s'està traduint en recursos tècnics i econòmics adreçats al món local.

QUART. Existència d'una expertesa en igualtat de gènere per part del personal tècnic que treballa en el món local.

CINQUÈ. Un clar marc legislatiu que obliga a les administracions públiques a treballar amb perspectiva de gènere.

Mentre que les principals dificultats que estem vivint les podem resumir en:

PRIMER. Menys recursos per part de les administracions locals per treballar la igualtat de gènere i la transversalitat de gènere. Pocs recursos propis i dependència dels recursos externs, molts d'ells finalistes. La crisi econòmica que hem viscut i la crisi social i de cures que ha comportat la COVID ens han portat a una situació on s'ha de treballar amb pocs recursos mentre les desigualtats i discriminacions de gènere han incrementat.

SEGON. El marc legislatiu obliga però no sanciona l'incompliment tant en relació a la implementació de la transversalitat de gènere, com en relació a tenir un pla d'igualtat intern.

TERCER. Tot i l'existència d'eines per ajudar a les administracions locals a treballar amb perspectiva de gènere hi ha temes sobre els quals primer s'hauria d'arribar a consensos per evitar l'existència de recursos amb continguts diferents i fins i tot contradictoris, el que reforça les resistències encara existents, com passa en relació a com hem de recollir les dades desagregades per sexe o què implica utilitzar un llenguatge inclusiu i no sexista.

QUART. L'expertesa en igualtat de gènere a nivell tècnic sovint no existeix a nivell polític, el que dificulta que es realitzin polítiques transformadores i implica en molts casos que es confongui la implementació de polítiques transversals de gènere amb la utilització d'eines de transversalitat de gènere (indicadors de gènere, pressupostos sensibles al gènere, etc.).

CINQUÈ. En molts casos els ajuntaments encara no treballen des d'una perspectiva de gènere interseccional i es presenten greus problemes quan es volen treballar conjuntament diferents causes de discriminació o discriminacions múltiples.

El que sí que podem afirmar és que les polítiques d'igualtat de gènere s'han consolidat en el món municipal català i que són una realitat gràcies a l'esforç i a la lluita de les dones des de la política, des de la Universitat i des de la societat. Tot i que no hem parlat en aquest capítol de l'àmbit de la recerca, aquesta ha estat clau en el procés de disseny dels instruments que hem

presentat i que persegueixen l'objectiu d'ajudar a l'administració local a treballar amb perspectiva de gènere.

Els ajuntaments, sobretot els més grans, que han acceptat aquesta aposta han tingut un rol important en dissenyar projectes innovadors amb perspectiva de gènere, demostrar com es pot implementar aquesta transversalitat en tots els àmbits, des d'esports a promoció econòmica, urbanisme, cultura, compres, etc. i que la seva realització converteix la gestió pública a més justa i igualitària.

I si ens plantejem cap a on anem crec que la resposta pels municipis petits i mitjans de Catalunya està en mans principalment de la Generalitat de Catalunya i de les Diputacions provincials, que essent les principals responsables del finançament i de les polítiques que els ajuntaments desenvolupen i implementen (subvencions finalistes), condicionen de forma molt important aquesta aposta local.

El que és cert i hauríem d'aprofitar és l'actual presa de consciència de que garantir la igualtat formal no ha comportat igualtat real perquè existeixen desigualtats estructurals de gènere que situen a les dones en posició de desavantatge i que, per tant, les polítiques d'igualtat de gènere no poden continuar sent secundàries i han de convertir-se en prioritàries. I treballar-les des d'un enfocament feminista i interseccional, que situï les persones i les cures en el centre del disseny de les ciutats i de les polítiques públiques.

7.- Referències bibliogràfiques

ALFAMA, Eva (2012) "Les polítiques municipals de gènere". *Materials CIP. Articles feministes*. Núm. 12 Barcelona: ICPS, 2012.

DE LA FUENTE, Maria; GELAMBÍ, Mònica; RIFÀ, Roser; FREIXANET, Maria (2009) "Fòrum de Polítiques Públiques sobre Mainstreaming de Gènere". *Materials CIP. Informes s/n. Recerca 2008-2009*. Barcelona: ICPS.

GELAMBÍ, Mònica (2005) "Les polítiques de gènere als ajuntaments catalans: en procés de construcció". *Working Paper Institut de Ciències Polítiques i Socials*. Núm. 243, Barcelona: ICPS

GELAMBÍ, Mònica (2008) "Políticas municipales de genero en Catalunya i la Lombardía. Estudio del cambio institucional y organizativo realizado para facilitar su implementación". *Cuestiones de genero: de la igualdad y la diferencia*. ISSN: 1699-597X, núm. 3 Pàg. 367-402.

GELAMBÍ, Mònica (2015) "La gestión transversal de genero en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época. ISSN: 1989-8991, núm. 14, julio-diciembre.

LOMBARDO, Emmanuela i LEÓN, Margarita (2014) "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica". *Investigaciones feministas*, vol. 5:13-35.

MARGAERT, Lut (2012) *The Reality of Gender Mainstreaming Implementation: The Case of the EU Research Policy*, Ph.D. dissertation. Radboud Universiteit Nijmegen, Netherland.

MARGAERT, Lut i LOMBARDI, Emanuela (2014) "Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy". A: Weiner, Elaine; Heather, MacRae (Ed.) "The persistent invisibility of gender in EU policy" *European Integration online Papers*. Special Issue 1. Vol 18, article 5: 1-21-

OTERO, Paula i BOUZAS, Ramón (2012) "Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local". *Revista de Estudios Políticos* (nueva época). Madrid. Núm: 158: 139-163.

PALEO, Natalia i ALONSO, Alba (2014) "¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España". *Investigaciones feministas*. Vol. 5: 36-68.

RUBERY, Gill (2014) "From "women and recession" to "women and austerity": a framework for Analysis". Haramessini, M. and J. Rubery (ed.) *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Londres: Routledge. Pp: 17-36.

VALIENTE, Celia (1999) "El feminismo de Estado en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid: creación y actuaciones" *GAPP*, 13-14.

VALIENTE, Celia (2006) *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1083-2003)*. València: Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València.

8.- Annex metodològic

8.1.- Ajuntaments que han respost al qüestionari.

Els ajuntaments que han respost al qüestionari i han acceptat figurar en l'estudi són els següents. Per a cada ajuntament podreu consultar el nom del municipi i entre parèntesis el número d'habitants del municipi (informació facilitada pel propi ajuntament en el qüestionari) i la província a la que pertany:

Das (259 – Girona), Paboleda (330 – TGNA), Esterri de Cardós (64 – Lleida), Foradada (191 – Lleida), Soleràs (332 – Lleida), Soriguera (432 – Lleida), Setcases (180 – Girona), Massoteres (244 – Lleida), EDM de Baldomar (60 – Lleida), Agullana (910 – Girona), Corbins (1450 – Lleida), Sant Climent Sescebes (726 – Girona), Benissanet (1140 – Tarragona), Sant Feliu de Pallerdols (1437 – Girona),

Sant Pau de Segúries (700 – Girona), Castellnou de Bages (1319 – Barcelona), Flaçà (1130 – Girona), La Celler de Ter (2000 – Girona), Riudaura (515 – Girona), Fuliola (1248 – Lleida), Belianes (521 – Lleida), Os de Balaguer (1000 – Lleida), Benavent de Segrià (1540 – Lleida), Tèrmens (1323 – Lleida), Organyà (766 – Lleida), Montferrer i Castellbò (1092 – Lleida), Bellmunt del Priorat (290 – Tarragona), Barbens (900 – Lleida), Montgai (635), Corçà (1265 – Girona), Oliu (970 – Lleida), Pont de Molins (518 – Girona), Alamús (800-Girona), Gurb (2613 – BCN), Sant Llorenç d'Hortons (2456 – BCN), Ponts (2604 – Lleida), Palau d'Anglesola (2.166 – Lleida), Puigverd de Lleida (1355 – Lleida), Del Pont de Vilomara (4047 – BCN), Espluga de Francolí (3853 – Tarragona), Cabrera de Marc (4600 – BCN), Sant Pere de Riudebitlles (2360 – BCN), Sant Pere Pescador (2048 – Girona), Papiol (4172 – BCN), Sant Pere de Torelló (2460 – BCN), La Pobla de Segur (3000 – Lleida), Albatàrrec (2500 – Lleida), Almenar (3450 – Lleida), Campdevàrol (3232 – Girona), Matadepera (9.496 -BCN), Montblanc (7.379 – Tarragona), Tossa de Mar (6.000 – Girona), Pallejà (11.622 -BCN), Taradell (6.700 – BCN), Santa Margarida de Montbui (10.200 – BCN), Celrà (5.669 – Girona), Alcanar (9.434 – Tarragona), Mont-roig del Camp (12.460 – Tarragona), Vacarisses (7.124 – BCN), Sant Sadurní d'Anoia (12.590 – BCN), La Garriga (16.668– BCN), Sant Joan de Vilatorrada (11.000 – BCN), Vilanova del Camí (12.596 – BCN), Alella (9.764 – BCN), Sant Just Desvern (19.000 – BCN), Seu d'Urgell (12.000 – Lleida), Centelles (7.513 – BCN), Manlleu (20.100 – BCN), Salou (28.526– Tarragona), Sant Feliu de Guíxols (22.097 – BCN), Palafrugell (25.000 – Girona), Valls (24.156 – Tarragona), Barberà del Vallès (32.000 – BCN), Tortosa (34.159 – Tarragona), Olot (36.000 – Girona), Figueres (47.000 – Girona), Sant Cugat del Vallès (92.977 – BCN), Manresa (76.000 – BCN), Reus (103.477 – Tarragona), Granollers (62.419 – BCN), Sant Boi de Llobregat (84500 – BCN), Lleida (140.000 – Lleida), Mollet del Vallès (51.600 – BCN), Rubí (78.591 – BCN).

8.2.- Qüestionari:

Polítiques locals d'igualtat de gènere

Amb l'objectiu de poder fer un petit article, que es publicarà dins d'un llibre realitzat per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) i la Diputació de Barcelona sobre l'evolució i realitat de les polítiques locals d'igualtat ens posem en contacte amb vosaltres per poder incorporar el vostre ajuntament en aquest estudi. La realitat municipal catalana es caracteritza per l'existència de municipis de dimensions ben diferents. En aquest estudi volem analitzar la realitat de tots els municipis de Catalunya, des dels més petits, als mitjans, als més grans. Respondre a aquest qüestionari no t'ocuparà molt de temps, gràcies per la teva col·laboració.

Quan hàgim realitzat l'anàlisi t'enviarem els resultats.

Salutacions cordials,

Mònica Gelambí

Indica de quina manera vols que el nom del teu ajuntament figuri en l'article:

- Teniu una regidoria que s'ocupi de les polítiques d'igualtat i/o de dones i/o feministes?
- Si teniu regidoria escriu el nom d'aquesta regidoria responsable de les polítiques d'igualtat:
- Si la regidoria ha rebut diferents noms al llarg del temps especifica els diferents noms que ha rebut:
- Quin any es va crear la regidoria d'igualtat i/o de dones i/o feministes?
- El regidor o regidora responsable forma part de l'equip de govern?
- La regidoria compta amb personal tècnic amb dedicació exclusiva?
- La regidoria compta amb personal tècnic amb dedicació compartida (que també s'ocupa d'altres temes o matèries)?
- Si el personal tècnic que treballa en la regidoria no té dedicació exclusiva especifica tots els temes dels que s'ocupa:
- El personal tècnic de la regidoria d'igualtat i/o de dones i/o feministes té formació en igualtat de gènere?
- La regidoria d'igualtat té un pressupost propi o treballa a partir de les subvencions que rep?
- Indica qui finança les polítiques o projectes d'igualtat que es realitzen dins de l'ajuntament:
- L'ajuntament té un Pla d'Igualtat de Gènere que recull les diferents polítiques que es realitzen des de l'Ajuntament per assegurar una major igualtat en el territori?
- Especifica l'any en que es va aprovar el primer Pla d'Igualtat de Gènere:
- Si l'ajuntament ha aprovat més d'un Pla d'Igualtat de Gènere quants plans s'han aprovat?
- L'ajuntament té un Pla intern d'igualtat que gestiona la igualtat dins de l'Ajuntament com organització?
- Especifica l'any en que s'ha aprovat aquest Pla intern d'igualtat:
- Indica quins dels següents recursos o eines existeixen o s'utilitzen en el teu Ajuntament:
- Consideres que l'ajuntament està incorporant la perspectiva de gènere en totes les àrees o departaments (més enllà de la regidoria d'igualtat)?
- En quines àrees creus que s'està incorporant la perspectiva de gènere en les seves polítiques i/o serveis:
- Quines polítiques d'igualtat de gènere que ha realitzat el teu ajuntament t'agradaria compartir i que es tinguessin en compte en aquest estudi?

Capítulo 2:

De la calle a las instituciones. El diálogo con el movimiento feminista y la articulación de espacios de participación para las mujeres⁹.

Autoras: Natalia Paleo Mosquera y Alba Alonso Álvarez

1. Introducción

Las políticas de igualdad han evolucionado cada vez más hacia un enfoque participativo. Se ha entendido que la incorporación de las mujeres en su diseño y puesta en práctica contribuye de manera decisiva a mejorar la calidad de las medidas (Krizsán y Lombardo, 2013). Paralelamente, cada vez más está presente la apuesta por que los mecanismos y procesos de participación desarrollados en todos los niveles de gobierno incorporen una mirada de género en su funcionamiento. Sin embargo, en el contexto español la práctica política existente evidencia limitaciones significativas. Los espacios de participación en el ámbito sectorial de igualdad muestran un claro agotamiento y, cada vez más, una incapacidad de incorporar al movimiento feminista y de mujeres en toda su diversidad (Alonso, 2019; Rodríguez, 2012); las políticas para la participación ciudadana, por su parte, no incorporan la eliminación de las desigualdades como objetivo realmente transversal (Martínez, 2017). Ante estas carencias, este capítulo se acerca al estudio de algunas de las innovaciones democráticas con perspectiva feminista que han sido desarrolladas en el nivel local en los últimos años. En concreto, abordando las experiencias de dos *municipios del cambio*, Barcelona y Santiago de Compostela, durante la legislatura 2015-2019.

En la última década, en España se ha producido una reactivación de la esfera municipal como espacio de acción colectiva y de transformación política (Blanco y Gomà, 2016). A partir del año 2015 entraron en la escena local nuevas candidaturas electorales que comportaron una alteración del sistema bipartidista e integraron numerosos militantes de movimientos sociales que decidieron dar un paso al frente e implicarse en la política institucional (Roca y Díaz-Parra, 2019). Como resultado, tras las elecciones de mayo del 2015, algunas de las ciudades españolas más importantes pasaron a estar gobernadas por estas fuerzas políticas alternativas, que se identificaban a sí mismas como herederas del 15M y que tenían como un objetivo fundamental trasladar las demandas ciudadanas desde las plazas a las instituciones. Las expectativas depositadas en los denominados *municipios del cambio* fueron muy elevadas, proporcionales a la desafección que causaban los partidos

⁹ Queremos agradecer a Beatriz López el apoyo para la realización del trabajo de campo de este estudio. También a las personas que amablemente aceptaron ser entrevistadas.

tradicionales (Monge, 2021)¹⁰. Dos de sus apuestas centrales consistieron en desarrollar amplias políticas de participación ciudadana e incorporar una mirada feminista en todas sus actuaciones.

En este capítulo abordamos la intersección de ambas líneas de actuación clave y exploramos la puesta en práctica de innovaciones en el modelo de participación de los dos ayuntamientos seleccionados. Empleando observación participante, un exhaustivo análisis documental y la realización de entrevistas en profundidad con actores clave, presentamos evidencias tanto de las principales actuaciones realizadas en el periodo estudiado, como de los desafíos clave que emergieron en su puesta en práctica¹¹. Con ello, abordamos dos cuestiones centrales: ¿hacia dónde han evolucionado las políticas de participación ciudadana para ser inclusivas y favorecer la igualdad de género? ¿Qué retos emergen en la promoción de estos objetivos?

2. Participación ciudadana y promoción de la igualdad

2.1 ¿Es siempre transformadora la participación? Análisis desde una mirada de género

La participación ciudadana ha representado en las últimas décadas una respuesta común a la crisis de la democracia representativa. El *giro participativo* a nivel global ha comportado el desarrollo y consolidación de una pluralidad de mecanismos destinados a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, en particular en el nivel local. Resultan comunes en la actualidad al menos tres grandes sub-tipos: los órganos y normas con vocación de permanencia en el tiempo (consejos, reglamentos de participación etc.), los procesos participativos *ad hoc* (diseñados para un plan, para un presupuesto etc.) y las políticas globalmente participadas, donde se emplea una pluralidad de mecanismos formales e informales para facilitar la contribución de la ciudadanía a la elaboración de un conjunto de actuaciones determinadas (Parés, 2009).

Esta pluralidad de instrumentos tiene un gran potencial para incorporar las voces de las mujeres en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, al igual que ocurre con las instituciones de la democracia representativa - parlamentos, gobiernos, partidos etc.-, los estudios feministas han puesto de manifiesto sus limitaciones. Han advertido que, a pesar de contar con gran

¹⁰Tras las elecciones de 2019, buena parte de estas candidaturas no lograron continuar en los gobiernos municipales, constituyendo una excepción Barcelona y Cádiz. No obstante, la agenda política de estas nuevas fuerzas políticas y las innovaciones políticas que llevaron a cabo en determinados ámbitos durante la legislatura 2015-2019 han tenido un impacto importante en la agenda municipalista en general.

¹¹La observación participante se realizó a través el rol como personal técnico (en el caso de Santiago) y como personal externo de consultoría (en el caso de Barcelona) de las autoras del estudio. Las entrevistas se realizaron en junio y julio de 2020 y comprendieron un cargo de nivel político y un cargo de nivel técnico del ámbito sectorial de igualdad para cada uno de los casos. Para el análisis de las políticas en Santiago, se entrevistó también a una consultora externa. Toda la información a este respecto ha sido anonimizada.

potencial para generar un mayor nivel de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones (*inclusión vertical*), han sido poco efectivos en combatir la reproducción de aquellas relaciones de dominación que atraviesan a la sociedad en su conjunto (*inclusión horizontal*) (Martínez, 2016). Así, gran parte de ellos han sido diseñados, implementados y evaluados sin tener en cuenta la existencia de desigualdades entre mujeres y hombres. Se ha entendido que su carácter inclusivo socavaba por sí mismo las relaciones de poder, cuando en realidad puede contribuir a perpetuarlas (Martínez, 2017). Para el caso de las desigualdades de género, se puede observar su incidencia en las prácticas participativas impulsadas por las instituciones a través de al menos cinco dimensiones diferentes: las mujeres toman parte en menor medida (*presencia*) y ocupan menos posiciones de liderazgo (*liderazgo*); cuando se trata de mecanismos deliberativos, tienen menor tiempo de uso de la palabra (*voz*) y menor nivel de influencia (*autoridad*); finalmente, las temáticas que resultan prioritarias para ellas se ven excluidas del debate de manera más frecuente (*agenda*) (Karpowitz, Mendelberg y Shaker, 2012). A ello se une que el movimiento feminista y de mujeres se ha visto tradicionalmente excluido del conjunto de interlocutores que son llamados a formar parte a los diferentes espacios participativos, con la excepción del ámbito específico de las políticas de igualdad.

Este tipo de limitaciones se ven si cabe acrecentadas en el actual *giro participativo neoliberal* (Ormazábal y Martínez, en prensa). En el marco de una influencia cada vez más notable de los principios de la Nueva Gestión Pública en la administración española, la participación ciudadana se ha convertido en un mercado floreciente, impulsado por una creciente externalización y profesionalización de este tipo de experiencias. Esta evolución dificulta todavía más la inclusión de una mirada feminista basada en la profundización democrática, donde la participación no contribuya a generar nuevos espacios de exclusión, sino que sea efectivamente transformadora de las relaciones de género (Martínez, 2017).

2.2 Políticas de igualdad participativas: Por las mujeres con las mujeres

Las políticas de igualdad no han permanecido ajenas a la creciente importancia de la participación ciudadana y a los desafíos de su puesta en práctica. Cada vez más se ha vinculado su desarrollo con los conceptos de representación *sustantiva* y *descriptiva* de las mujeres (MacBride y Mazur, 2010). El primero hace referencia a que las políticas han de contribuir a incorporar sus intereses y necesidades en las políticas públicas. La transversalidad, como estrategia más transformadora, propone integrarlos en todos los ámbitos de actuación. Sin embargo, en muchas ocasiones las voces de las mujeres permanecen excluidas de los procesos y espacios de toma de decisiones en materia de igualdad. El énfasis en su necesaria representación descriptiva garantiza que también estén presentes allí donde se decide, y no

solo a través de la paridad en los cargos de representación, sino también abriendo espacios a la participación de miembros del movimiento feminista y de mujeres. Las políticas de igualdad se desarrollarían, así, para las mujeres pero también con las mujeres.

La creciente importancia de la participación responde a los hallazgos de los análisis en materia de implementación de la transversalidad, que habían coincidido en destacar la excesiva burocratización de la estrategia. Esta se ha apoyado esencialmente en la incorporación de conocimiento de carácter técnico procedente del personal de la administración y de expertas externas, dando forma a un modelo denominado como *experto-burocrático* que ha predominado en gran parte de los países y también en el contexto español (Alonso, 2015). No obstante, existen ejemplos de lo que se ha denominado el modelo *democrático-participativo*, donde se articula la transversalidad no sólo en torno a la idea de cambio en los *procesos*, sino también en torno a los conceptos de *voz y presencia* (Donaghy, 2004).

La incorporación de un enfoque participativo se ha vinculado, de hecho, con una pluralidad de beneficios potenciales. En primer lugar, permite generar un conocimiento *situado* respecto a las desigualdades y sus efectos en la vida de las mujeres a través de sus voces y experiencias, que resulta especialmente valioso para explorar los efectos de las desigualdades interseccionales. Igualmente, se entiende, cada vez más, que la calidad y efectividad de las actuaciones en este ámbito no sólo depende de su *contenido* –que ha de ser sensible al género y a la interseccionalidad–, sino también del *proceso* a través del cual han sido elaboradas (Krizsán y Lombardo, 2013). Así, la articulación de nuevos espacios contribuye a que se puedan cuestionar las prioridades de actuación y discutir el concepto de igualdad que subyace a las políticas de una institución. Los estudios existentes indican que aquellas políticas de género que son elaboradas de manera participativa tienen mayor tendencia a incorporar un enfoque más inclusivo, ambicioso, y adaptado a la complejidad de abordar la lucha contra las desigualdades (Lombardo y Rolandsen-Agustin, 2012). Finalmente, cuentan con gran potencial para favorecer el empoderamiento de las mujeres y del movimiento feminista, a través de su visibilización como un interlocutor legítimo de la administración y la consideración de la autoridad de su discurso.

Dos han sido las fórmulas más comunes hasta la fecha para incorporar ese componente participativo en el caso de las políticas de igualdad (Krizsan, Skjeie y Squires, 2012). Por una parte, algunos países han sistematizado la realización de procesos de consulta, donde organizaciones de la sociedad civil y personas individuales pueden realizar contribuciones escritas y orales. Por otra, existen ejemplos de consejos consultivos, donde estas pueden contribuir a tareas como proponer nuevas actuaciones o realizar un control de las existentes. Ambos elementos han contribuido en particular a la fase diseño de políticas de igualdad, sirviendo para mejorar el contenido de normas y planes. En menor medida la participación ha tenido lugar en las fases de

establecimiento de agenda, la implementación y la evaluación, donde las instituciones públicas mantienen un menor grado de delegación del poder.

3. Municipalismo y participación de las mujeres

3.1. Mecanismos de participación en el ámbito local. Lecciones de los consejos de la mujer

Durante la primera década del período democrático, los ayuntamientos concentraron casi todos sus esfuerzos en las tareas de construcción de los principales equipamientos, infraestructuras y servicios municipales, retardando hasta finales de la década de 1980 el impulso de mecanismos de participación (Gomà, 1997). Superada esta primera etapa, esta temática empieza a entrar en las agendas locales comenzando entonces numerosos municipios a redactar sus primeros Reglamentos de Participación Ciudadana. No obstante, los avances fueron limitados y la participación se incorporaba como una forma de mejorar la legitimidad de las actuaciones públicas o como un mecanismo de colaboración en la prestación de los servicios públicos. En este periodo no se genera un discurso que vincule esta vocación participativa con la mejora de los procesos decisionales o las políticas resultantes (Brugué, Font y Gomà, 2003). Desde entonces y hasta la primera década del 2000, los mecanismos de participación más utilizados en este nivel de gobierno han sido los consejos municipales sectoriales y/o territoriales y los procesos participativos ad hoc, vinculados éstos últimos a la elaboración de planes estratégicos. Casi siempre se han dirigido a actores colectivos formalizados (asociaciones y entidades locales) y han entendido la participación como información o, en el mejor de los casos, consulta. Además, cuando se generan y desarrollan estos mecanismos, el movimiento asociativo de base local estaba bastante desactivado, al menos en comparación con el rol tan activo y reivindicativo que había desempeñado durante los primeros años de la transición. Parte de los líderes/as vecinales se habían integrado en los equipos municipales y se había ido estableciendo una relación de estrecha colaboración entre las asociaciones y las instituciones locales, muy mediatizada por las subvenciones y la co-producción de servicios (Brugué, Font y Gomà, 2003).

Es precisamente en dicho contexto de creciente desmovilización y de impulso de los primeros mecanismos municipales de participación cuando comienzan a crearse también instrumentos específicos para impulsar la participación de las mujeres. Desde la década de 1980 los ayuntamientos españoles, en muchos casos impulsados por las demandas del movimiento feminista y de mujeres, habían comenzado a desarrollar políticas de igualdad de género. La *Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local* los habilitaba para ello, al establecer que los municipios podían llevar a cabo actuaciones complementarias a las de otras administraciones públicas, entre ellas las de "promoción de la mujer" (art. 28). Se empezaron así a crear las concejalías y

áreas de la mujer o igualdad y los centros de información con la misión específica de promover la igualdad de género en el ámbito municipal y ofrecer atención y recursos dirigidos a las mujeres (Paleo, 2015). En el marco de este proceso de institucionalización, surgen también los Consejos Municipales de la Mujer, impulsados por las propias concejalías o áreas responsables de las políticas de igualdad y con una estructura similar a la de otros consejos municipales sectoriales. En un estudio sobre los municipios españoles de 20.000 a 100.000 habitantes, Otero y Bouzas (2012) constatan que a finales de la primera década del 2000 estos consejos estaban presentes en casi la mitad de los ayuntamientos que disponían de una concejalía de igualdad monocompetencial (49%) y en un poco más de un tercio de aquellos que realizaban estas políticas desde concejalías multicompetenciales o desde estructuras técnicas específicas con rango inferior al de una concejalía (37%). En aquellos municipios con un plan estratégico de igualdad en vigor había más probabilidades de que existiese también un consejo de mujeres (un 58% frente a un 27%) (Otero y Bouzas, 2012). Es decir, en la medida en que las políticas municipales de género estaban más desarrolladas, más probable era también que se hubiese incorporado la dimensión participativa en las mismas.

De este modo, hasta la primera década del 2000 los consejos fueron los mecanismos de participación de las mujeres que más predominaron en el ámbito municipal (De la Fuente y Freixanet, 2009). Aunque contamos con escasos análisis empíricos sobre su funcionamiento, se pueden identificar de manera bastante consistente una serie de problemáticas repetidas a lo largo del territorio (Tabla 1). En primer lugar, se muestra evidente su escaso perfil decisorio y/o deliberativo (Martínez, 2009). Han constituido esencialmente espacios de provisión de información y en menor medida de consulta y rendición de cuentas sobre las políticas desarrolladas. Esto determina que se perciba a los consejos como un potencial mecanismo para la *instrumentalización* del movimiento feminista y de mujeres con el fin de legitimar las decisiones públicas. En ellos prevalecería una lógica arriba-abajo en el cual la institución tiene un control casi total sobre las agendas de trabajo (*¿para qué se participa?*). En segundo término, una crítica común responde a la composición de estos organismos y su escasa capacidad para ser representativo del movimiento en toda su diversidad (*¿quién participa?*) (Alonso, 2019). Ello se relaciona, por una parte, con prácticas de *patronazgo* por las cuales las instituciones apuestan por la inclusión de colectivos pertenecientes a sus redes de influencia o afines a sus posiciones (Rodríguez, 2012). También con la progresiva rutinización de su funcionamiento, que ha dado lugar a una falta de renovación en su composición y en sus dinámicas internas (Alonso, 2019). Ello tiene reflejo en la escasa participación de las mujeres jóvenes o de las mujeres migrantes, que se encuentran particularmente excluidas de estos espacios (La Formiga, 2006). El bajo nivel de representatividad responde igualmente a la inadecuación de su diseño y de sus dinámicas para dar cabida a las nuevas formas de activismo, tal como

abordaremos en el próximo punto. En tercer lugar, una debilidad clave tiene que ver con los ritmos y formas de participación (*¿cómo se participa?*). Los diagnósticos existentes muestran cómo las dinámicas y los tiempos de la participación constituyen un elemento disuasorio determinante y una de las dificultades clave que experimentan muchas mujeres (Alonso, 2019). Debido a la división sexual del trabajo estas cuentan con poco tiempo disponible (Verge, 2014) y una demanda de participación excesiva (en varias ocasiones, en varios espacios etc.) puede tener el efecto indeseado de derivar en procesos de desempoderamiento (Gómez, 2017).

El diseño y funcionamiento de estos espacios presenta, por lo tanto, limitaciones respecto a tres dimensiones claves para garantizar una experiencia de participación satisfactoria: *poder participar* (dinámicas y tiempos adecuados), *saber participar* (habilidades y conocimiento para abordar el proceso participativo) y *querer participar* (procesos motivantes y retorno sobre la participación) (Espiau et al., 2005).

Tabla 1. Principales beneficios potenciales y debilidades detectadas en los consejos de la mujer a nivel local

Beneficios potenciales de acuerdo con la literatura	Debilidades detectadas en la práctica
• Producir conocimiento situado • Generar representación descriptiva • Visibilizar a las mujeres como interlocutoras válidas. • Favorecer la calidad de las políticas • Transformar la esfera pública	• Poca capacidad de influencia • Instrumentalización • Patronazgo • Desempoderamiento

Fuente: elaboración propia

En parte como respuesta a todas las críticas que en general recibían los consejos municipales, durante los primeros años del S. XXI comienzan a proliferar otras fórmulas de participación. Así, empiezan a llevarse a cabo procesos participativos de carácter ad hoc, vinculados a algún plan o acción municipal y surgen también los planes municipales de participación ciudadana, a través de los cuales se busca establecer una estrategia integral.

Desde una perspectiva de género, a la hora de analizar estas iniciativas es importante diferenciar aquellas que tienen un carácter mixto y aquellas que se dirigen específicamente a mujeres – impulsadas principalmente desde las concejalías o áreas de igualdad-. En este sentido, en ocasiones se ha identificado una diferencia importante entre ambas en cuanto a la finalidad que persiguen. Así, mientras que los procesos participativos mixtos se van consolidando progresivamente como un mecanismo de consulta para la elaboración de determinados planes municipales, los dirigidos específicamente a mujeres a menudo son considerados un fin en sí mismo (Solà y Bailac, 2009). Esto es, los procesos participativos específicos de mujeres han tenido, si cabe, menor incidencia política que el resto experiencias. Este hecho constituye sin duda una gran debilidad, que ha deslegitimado y desincentivado la participación de las mujeres en determinados espacios institucionales (Franco, Guilló y Sánchez, 2005). Por otro lado, se ha constatado también que en general los procesos mixtos, tanto los de carácter ad hoc como los planes directores de participación, han carecido de una perspectiva de género. En el mejor de los casos, cuando se ha tenido en cuenta de forma específica a las mujeres se ha buscado facilitar su incorporación, pero no se ha cuestionado su posición de desigualdad en la sociedad (Solà y Bailac, 2009).

En los últimos años, otras experiencias participativas están comenzando a proliferar a nivel local. Sin embargo, hasta el momento apenas han sido analizadas. Este es el caso, por ejemplo, de las denominadas Casas de las Mujeres, las cuales han sido impulsadas en numerosos municipios en respuesta a una demanda explícita de las asociaciones feministas de ámbito local (Martínez, en prensa). En algunos casos gestionadas por los propios ayuntamientos y en otros co-gestionadas también con las organizaciones feministas, se constituyen como espacios de referencia local para incentivar y fortalecer al movimiento feminista, al tejido asociativo y a los grupos de mujeres, tejiendo redes entre mujeres diversas y fomentando su participación sociopolítica (Berdin Btasun, 2020). En la mayoría de las casas se han puesto en marcha Escuelas de Empoderamiento, que tienen como objetivo específico la promoción de la participación sociopolítica de las mujeres, su empoderamiento individual y colectivo y aumentar su incidencia política. Otro ejemplo interesante, en este caso de participación *por irrupción*¹², son las comisiones de género o de igualdad que se han comenzado a crear en el ámbito educativo, en algunos casos impulsadas por las Asociaciones de Madres y Padres y en otros de forma conjunta entre los diferentes actores implicados en la cotidianidad de las escuelas – profesorado, madres y padres, colectivos sociales que defienden la coeducación y/o las escuelas públicas, etc-. Se trata de espacios autoorganizados, en muchos casos de carácter

¹²Entre las tipologías de formas de participación destacan aquellas que diferencian entre el tipo de actor que la inicia. Así, esta se puede producir a iniciativa de la institución que invita a los agentes sociales a participar o puede tener lugar por irrupción, caso en el cual la sociedad civil utiliza el espacio público para impulsar medidas que serían posteriormente adoptadas por las instituciones (Blas e Ibarra, 2006).

mixto, a través de los cuales se busca promover el feminismo y la igualdad de género en el ámbito educativo¹³.

3.2. El movimiento asociativo de mujeres y feminista en el ámbito local: ¿re-imaginando la participación?

A la hora de analizar los espacios locales de participación resulta importante también situar el foco en el propio movimiento asociativo de mujeres y feminista. En este sentido, en España está conformado por una gran diversidad de organizaciones, que alcanza su mayor pluralismo en el ámbito local. Inexplicablemente, son casi inexistentes los trabajos académicos en los cuales se ha analizado (Murillo y Rodríguez, 2003; Ortals, 2009; Yebes, 2014; Codina, 2019). Por ejemplo, después de más de 40 años de democracia sigue habiendo muchas dificultades para contabilizar el número de asociaciones y organizaciones de mujeres en todo el territorio estatal – no existe un registro estatal específico -. A finales de la década de 1990, el Instituto de la Mujer identificaba un total de 2.722 asociaciones de mujeres, siendo en aquel momento 186 de ámbito estatal y 2.536 de ámbito territorial. Actualmente, en el año 2021, en el *Registro Nacional de Asociaciones* del Ministerio de Interior se cuantifican 10.061 asociaciones que incluyen el nombre de mujer en su denominación. Por lo tanto, estos datos, a pesar de no ser exhaustivos, sí permiten observar el gran crecimiento que dicho movimiento ha vivido a lo largo del periodo democrático.

Una cuestión clave al analizar la participación del mismo en el ámbito local es la distinción entre asociaciones de mujeres y asociaciones feministas, puesto que la mayoría de organizaciones de base local no se consideraban a sí mismas feministas (Murillo y Rodríguez, 2003). Las organizaciones feministas en España resurgieron con fuerza en el periodo de transición a la democracia y articularon sus demandas en torno a la igualdad de género, focalizándose en cuestiones como la igualdad ante la ley, los derechos reproductivos, el divorcio, el acoso sexual o la igualdad en el ámbito laboral (Threlfall, 1985). En cambio, la mayor parte de asociaciones de mujeres se gestaron a partir de la década de 1990, en el marco de las políticas de género impulsadas por los diferentes niveles de gobierno (Martínez, 2005). Si bien sobre estas últimas se sabe mucho menos (Valiente, 2007), hay un consenso claro a la hora de señalar que tienen una presencia muy significativa en los municipios españoles –especialmente en el ámbito rural- y que persiguen objetivos muy variados. Por ejemplo, un estudio realizado en el año 2009 sobre las asociaciones de mujeres de Andalucía mostraba que sus objetivos prioritarios giraban en torno al ámbito cultural (40,7%), la educación de las/os hijas/os (9,9%) y la igualdad de las mujeres (7,4%) (Ortals, 2009).

¹³Una experiencia muy interesante de este tipo en Barcelona es la iniciativa: *Escoles feministes, transformació educativa per una escola pública emancipadora*. Se puede ampliar información en <https://www.escolesfeministes.org/>.

De este modo, el eje local-global incide de forma determinante en relación a estos dos tipos de organizaciones (Martínez, 2005). Mientras que las feministas operan principalmente a un nivel supralocal, el resto de asociaciones de mujeres son fundamentalmente de base municipal. De acuerdo con Franco, Guilló y Sánchez (2005) esta situación comportó que las demandas de las mujeres en este nivel de gobierno se estructurasen en gran medida en torno a cuestiones exclusivas del ámbito privado: cuidados familiares y auto-cuidado, desarrollo personal y ocio, salud, etc. Este hecho si bien reflejaba la dependencia que existe de las mujeres sobre el entorno de la reproducción, en muchos casos no comportaba un cuestionamiento de las asimetrías de poder y de desigualdades estructurales entre sexos.

Asimismo, también se observa que las asociaciones de mujeres utilizan una estrategia diferente que las organizaciones feministas para conseguir sus fines. Mientras que estas últimas han desarrollado principalmente las clásicas estrategias de presión - como la convocatoria de manifestaciones, concentraciones, la recogida de firmas, etc.- , el resto de asociaciones de mujeres se han decantado en mayor medida por las estrategias de representación - como, por ejemplo, formar parte de los Consejos de la Mujer o Igualdad- (Martínez, 2005) y de colaboración estrecha con los ayuntamientos, por ejemplo, a través de la co-gestión de determinados servicios públicos. En este sentido, también se ha señalado que pocas veces pretendían incidir en las decisiones de los poderes públicos, siendo su relación con los gobiernos locales, en muchos casos, de dependencia económica (Martínez, 2009; Ortals, 2009). En todo caso, parece claro que tanto las organizaciones feministas como las asociaciones de mujeres han desempeñado una importante función de mediación, entendida ésta como canalización de demandas y participación en los procesos de toma de decisiones del ámbito municipal. Si bien el ámbito local seguramente ha sido el más complicado para que las organizaciones feministas expresasen sus demandas, puesto que su carácter global y transformador hacía muy difícil que se materializasen en políticas concretas y operativas en este nivel de gobierno (Martínez, 2005).

Una de las principales razones del agotamiento de los consejos como mecanismos centrales para la participación tiene que ver con los cambios sufridos por el movimiento feminista y de mujeres. El ciclo de movilización experimentado en el contexto español durante la última década lo ha situado como un actor central de los procesos de radicalización democrática y de generación de alternativas al modelo neoliberal (Cruells y Alfama, 2019). El feminismo fue crucial en las movilizaciones del 15M y en las mareas posteriores de lucha contra la austeridad (Cruells y Ruiz, 2014). Sin embargo, se puede situar el año 2014 como un punto de inflexión, ya que es entonces cuando se (re)articulan redes a nivel estatal y se ensancha significativamente el movimiento. En esencia, esto ocurre como reacción al intento del Partido Popular de restringir los derechos reproductivos de las mujeres (Alonso, 2018). El

Tren de la Libertad surgido en el marco de las protestas contra la 'ley Gallardón' (2014), la Marcha Contra las Violencias (2015) o la primera Vaga de Totes (2015), precedente fundamental de las huelgas de mujeres masivas de los años 2018 y 2019, constituyen hitos centrales en este despegue. Contribuyen a 'coser' un movimiento que, en coherencia con la estructura descentralizada del Estado, se caracterizaba por estar muy fragmentado territorialmente (Bustelo y Ortobals, 2007). También ayudó a ampliarlo gracias a la incorporación, entre otras, de las mujeres jóvenes, que plantearon no solo la necesidad de proteger conquistas pasadas, sino de conseguir otras nuevas transformaciones, como mostraron las acciones en torno a la violencia sexual.

Uno de los elementos que marcan el carácter obsoleto de muchos espacios de participación está relacionado, de hecho, con la división intergeneracional del movimiento feminista y de mujeres (Alonso, 2019). Sin duda, las movilizaciones de la última década han mostrado la capacidad de las diferentes cohortes de edad de articular acciones de forma conjunta. No obstante, resulta evidente la presencia de estrategias, enfoques y estructuras diferenciadas (Martínez, 2021; Portos, 2019; Galdón, 2018). Las mujeres de mayor edad encajan en mayor medida en modelos como los consejos dado que articulan su activismo en torno a organizaciones estables, bien delimitadas y con una relación de colaboración con las instituciones. Por el contrario, las mujeres jóvenes plantean principalmente un activismo de corte individual, más líquido y desconectado de militancias con permanencia en el tiempo. También muestran un mayor escepticismo hacia la relación del feminismo con las administraciones. Se entiende que el acceso a recursos públicos y el contacto con las instituciones favorece la cooptación y colisiona con los ritmos y objetivos del activismo (Palomares y García, 2013). No se sienten, por lo tanto, interpeladas por formas de participación *por invitación* como los consejos. Este *feminismo de código abierto* (Galdón, 2018) se caracteriza, además, por la centralidad de las redes como espacio de articulación de la protesta, tal como muestran campañas tan exitosas como el #MeToo, #Cuéntalo o #NiUnaMenos. Finalmente, la mirada interseccional y la centralidad de la sexualidad las diferencian respecto a las cohortes de edad más mayores. La emergencia de todos estos cambios tiene influencia evidente en el abordaje que las instituciones han de realizar de la participación.

4. Los municipios del cambio: una nueva agenda feminista y de radicalización democrática

Tras las elecciones de 2015, el denominado "nuevo municipalismo" o "municipalismo del cambio" (Subirats, 2016; Roth *et al.*, 2019) impulsó una nueva agenda política, en la cual la participación ciudadana y el feminismo se configuraron como dos pilares fundamentales (Roth *et al.*, 2019). Por un lado, se pretendía avanzar hacia una sociedad más democrática, promoviendo en lo local nuevos espacios de participación ciudadana

dirigidos a acercar los procesos de elaboración de políticas a la ciudadanía (Russell, 2019; Monje, 2021). Por otro, se aspiraba también a construir una sociedad más feminista, cuestionando las relaciones jerárquicas, competitivas y patriarcales, y situando además el énfasis en la reproducción social (Cruells y Alfama, 2019).

Estos nuevos gobiernos municipalistas asumieron desde el inicio que los mecanismos de participación que habían predominado tradicionalmente en muchos municipios no habían servido o habían sido insuficientes para canalizar la participación ciudadana. Por ello, en algunos casos directamente optaron por no continuar impulsando determinados consejos sectoriales que no cumplían con los fines para los que se habían creado (por ejemplo, en Cádiz se disolvió el Consejo Municipal de Inclusión Municipal) y en otros los mantuvieron, pero buscando la manera de hacerlos más representativos e inclusivos y con mayor incidencia política (por ejemplo, en Barcelona, el Consell de Dones).

En todo caso, en la legislatura 2015-2019 se inauguró un nuevo periodo para el municipalismo, en el cual proliferaron múltiples canales de comunicación institucional y nuevas formas de participación ciudadana vinculadas, en muchos casos, a los procesos de elaboración de las políticas públicas. En este sentido, un elemento común fue el cuestionamiento del sujeto político de las políticas públicas y de la participación, situando el foco por primera vez en quienes no estaban y en las voces que no habían sido escuchadas (Cruells y Alfama, 2019). En este sentido, se trató de superar el modelo tradicional, centrado casi exclusivamente en las asociaciones y se impulsó la participación individual de las mujeres en múltiples procesos participativos, tanto presenciales como telemáticos y en ámbitos diversos de actuación, como por ejemplo el urbanismo (en Madrid y Barcelona), el sector comercial, turístico o hostelero (Santiago de Compostela). Además, se pretendió que la participación fuese más allá de la fase de diagnóstico o propositiva, impulsando nuevos procesos de coproducción de las políticas municipales. Esto es, se buscó incorporar la participación efectiva de la ciudadanía y de la pluralidad de agentes que conforman la sociedad – entre los cuales estaban los movimientos de mujeres y feministas- en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas (Blanco y Gomà, 2016).

Pasamos a continuación a explorar estas nuevas prácticas participativas en los ayuntamientos de Barcelona y Santiago de Compostela, ambos gobernados por candidaturas alternativas -*Barcelona en Comú* y *Compostela Aberta*, respectivamente- durante la legislatura 2015-2019.

4.1 Barcelona

El *Ajuntament de Barcelona* ha sido pionero en el contexto español y atesora una larga experiencia en la creación de estructuras de participación para

incorporar al movimiento asociativo de la ciudad. El *Consell de Dones* municipal cuenta con una trayectoria de más veinte años y ha experimentado un proceso de descentralización que ha replicado su estructura y fines en los diferentes distritos. A pesar de este amplio marco institucional, las políticas de igualdad del municipio habían reproducido las mismas carencias y limitaciones identificadas en el contexto español mostrando un claro perfil tecnocrático (CIRD, 2015). Esta limitación ha sido abordada de manera explícita por el gobierno municipal de *Barcelona en Comú*. En el marco de una apuesta por considerar la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad como uno de sus ejes prioritarios de actuación, ha situado la incorporación de la perspectiva de género en un lugar central.

En primer término, el *Pla de Justícia de Gènere 2016-2020* impulsado por la *Regidoria de Feminismes i LGTBI* incorporó un mandato para “*incluir las voces de las mujeres, sus necesidades y propuestas, en los espacios de decisión institucional y dar cabida en la producción de las acciones públicas locales a los discursos de igualdad de género que provienen de la ciudadanía*”¹⁴ (Ajuntament de Barcelona, 2016: 42). Su propio proceso de elaboración contó con un notable componente participativo. Su diseño se integró en los trabajos de diseño del *Pla d'Actuació Municipal* y de los diferentes *Plans d'Actuació de Districte*. Se nutrió así de las propuestas recibidas a través del portal municipal *Decidim.bcn*, el principal instrumento para incorporar la lógica de código abierto a la participación ciudadana. Recogió también las contribuciones realizadas en las mesas temáticas organizadas en los diferentes distritos donde se generaron espacios para la deliberación sobre las políticas de género de la ciudad. La combinación de diferentes metodologías permitió que tomaran parte tanto organizaciones como mujeres individuales.

La participación constituyó también un eje central de la estrategia en materia de transversalidad¹⁵. Fruto de la apuesta por politizar y desburocratizar este enfoque se realiza un diagnóstico que comprendía el modelo de participación de la ciudad, y en particular, centraba la atención en los mecanismos referidos a las políticas sectoriales de igualdad (Alonso, 2017). Respecto al primero, se constata la necesidad de incorporar una mirada de género en actuaciones clave. El marco político-normativo de las legislaturas precedentes había regulado y promovido el desarrollo de diferentes estructuras y metodologías para la inclusión de la sociedad civil, sin incorporar la incidencia de las desigualdades, siguiendo la lógica predominante (Martínez, 2017). El gobierno de *Barcelona en Comú* plantea la elaboración de un nuevo *Reglament de Participació Ciutadana*¹⁶ para establecer el marco general

¹⁴ Traducción propia (original en catalán).

¹⁵ *Mesura de Govern. Transversalitat de Gènere* (Departament de Transversalitat de Gènere, 2015).

¹⁶ *Reglament de Participació Ciutadana*, BOPB 03/01/2018. El reglamento fue anulado por la sentencia 874/2019 del TSJ de Cataluña y actualmente se encuentra en proceso de volver a ser aprobado.

para estas políticas. Desde el área de igualdad se concibe la inclusión de la perspectiva de género en este documento como un objetivo estratégico. Fruto de ese trabajo, la norma incorpora una pluralidad de medidas, y se convierte en una referencia clave en el contexto español¹⁷. Entre ellas, incluye varias menciones al marco normativo de igualdad por las cuales se ha de promover la participación femenina y del movimiento feminista y de mujeres y se hace necesario garantizar la aplicación de la transversalidad; establece la composición paritaria de una diversidad de espacios de participación; prohíbe la presentación de iniciativas ciudadanas, la realización de consultas o de procesos participativos que restrinjan los derechos fundamentales recogidos por el título I del Estatuto de Autonomía; excluye de la presentación de iniciativas a entidades que hayan sido condenadas por ejercer o tolerar prácticas discriminatorias por razón de sexo o de género; y establece la inclusión de la perspectiva de género en la evaluación de los procesos participativos y en las asesorías técnicas para llevarlas a cabo. Este abordaje holístico contribuye a situar las desigualdades y sus efectos en el centro del modelo de participación de la ciudad. Atiende además a las inequidades en términos de *presencia, voz, liderazgo y agenda* señaladas por la literatura.

Estas medidas se vieron, además, reforzadas por la aprobación en 2019 del *Reglament d'Equitat de Gènere*. Este establece, no solo unos principios rectores para que las políticas de participación cuenten con mirada de género, sino también que la incorporación de las voces de las mujeres ha de ser un componente crucial del desarrollo de la transversalidad.

Un segundo eje del diagnóstico realizado en 2017 hace referencia a los mecanismos vinculados específicamente al desarrollo de políticas de igualdad. La apuesta por unas políticas menos tecnocratizadas precisaba también de la incidencia en los *consells de dones* de la ciudad, como espacios institucionales privilegiados para canalizar la participación del movimiento feminista y de mujeres. El análisis realizado mostró carencias comunes a las identificadas para otros contextos. Estos espacios tenían una dificultad evidente para atraer a mujeres jóvenes, a la vez que se observaba una ausencia acuciante de las mujeres migrantes. Todo ello situaba a los *consells* ante la dificultad de incorporar una mirada interseccional. También se observaban problemáticas relativas a las tres dimensiones clave para generar experiencias satisfactorias de participación: una exigencia excesiva de tiempos dedicados a la participación (*poder participar*), unas políticas públicas complejas para las que no era siempre fácil realizar contribuciones (*saber participar*) o el abordaje de temáticas demasiado alejadas de la realidad de los barrios (*querer participar*) (Alonso, 2017). En este sentido, los datos apuntaban no tanto a la voluntad de participar *más*, sino *mejor*.

¹⁷ Una norma pionera precedente, referente en la elaboración del *Reglament* fue la *Norma Foral 1/2010, de 18 de julio, de participación ciudadana de la Diputación de Gipuzkoa*.

Para el abordaje de estas debilidades clave se plantearon una serie de líneas de trabajo centrales. En primer lugar, se inició un proceso de cambio en el *Consell de Dones de Barcelona*, apostando por un mayor perfil deliberativo. Además del plenario y la comisión permanente establecidas en su norma reguladora, se crearon grupos de trabajo sobre temáticas específicas - violencia de género, coordinación territorial, políticas LGTBi y transversalidad de género-. Su creación respondió tanto a las prioridades de la institución como a las de las entidades, facilitando una mayor influencia de las mismas en la agenda. Igualmente, al contar con un ámbito de referencia más concreto y un tamaño más reducido, estos espacios permitieron que las entidades contribuyeran de manera activa al diseño, implementación y seguimiento de diferentes medidas, entre ellas, el reglamento de participación ciudadana.

En segundo lugar, la necesidad de renovar la composición de los *consells* y de adaptar el modelo de participación a la realidad de los diferentes territorios, inspiró la elaboración de un mapa de entidades feministas de la ciudad. Este recoge desde 2018 todos los grupos que trabajan por la igualdad de género y visibiliza, no sólo su ubicación, sino también sus ámbitos de interés¹⁸. Esta medida contó con precedentes a nivel de distrito, como es el caso del *Consell de Dones de Sants-Montjuïc*. Con el objeto de abordar la falta de dinamismo del organismo, se realizó en el año 2016 un diagnóstico que abordaba tres aspectos clave: a) la elaboración de un mapa de actores del distrito que permitiera actualizar el listado de entidades feministas y de mujeres existentes; b) el análisis de la experiencia de participación en el *consell*; c) y finalmente, el análisis específico de la situación de las mujeres migrantes (La Formiga, 2016). El desarrollo del estudio a través del contacto directo con el tejido social permitió no solo identificar entidades que potencialmente podían incorporarse a los espacios de participación existentes, sino dar a conocer en mayor medida su contribución al desarrollo de las políticas municipales de igualdad.

Fue en ese mismo distrito donde emergió una de las buenas prácticas de referencia para el contexto barcelonés. En coherencia con la demanda de una mayor descentralización de los espacios de participación, se apostó por su desarrollo en el nivel de barrio. Con esta voluntad se creó en 2015 la *Taula de Dones de la Marina*. Contaba con el objetivo prioritario de incorporar una mirada de género en la vida del barrio y desde un inicio mostró una mayor capacidad de atracción que organismos con larga trayectoria como el *consell* de distrito. Ello se debe a que se concibió como un espacio propio de las entidades, que son las que marcaban de manera preferente aspectos como la agenda, las formas de participación o los tiempos. El personal técnico realizaba solamente tareas de acompañamiento, favoreciendo que la participación contribuyera al empoderamiento individual y colectivo. Con este objetivo, facilitaba aspectos como el acceso a formación en materia de género, elemento que las participantes consideraron importante para mejorar

¹⁸ Ver: <https://ajuntament.barcelona.cat/dones/ca/recursos-i-actualitat/mapa-dentitats-feministes>

su experiencia de participación y también para favorecer la cohesión del grupo, paliando la incidencia de la brecha generacional. La clara apuesta por el nivel territorial más cercano determina además que la *Taula* contara con un enfoque de trabajo aplicado en el cual las entidades realizaban acciones concretas en los espacios públicos del barrio. Con todo ello, su modelo de funcionamiento contribuía a paliar algunas de las debilidades clave de los *consells*, abordando de manera explícita las dimensiones de *poder* (ej. reuniones en lugares cercanos), *saber* (ej. formación) y *querer* (ej. agenda propia) participar.

Finalmente, junto a la apuesta por un nuevo espacio más flexible y descentralizado, la *Regidoria de Feminismes i LGTBi* facilitó también el desarrollo de prácticas de participación *por irrupción*. Una parte significativa del movimiento feminista de la ciudad muestra una relación de desconfianza y también de desconocimiento respecto a los organismos institucionales que canalizan la participación. Por ejemplo, las *assemblees de dones* creadas en múltiples barrios reúnen a gran parte de las feministas más jóvenes y carecen de relación con espacios como los *consells*. Generaron en el periodo de estudio prácticas de gran relevancia para la vida de la ciudad como son los protocolos contra las agresiones sexistas en las fiestas mayores de los barrios. Estos incorporan en su contenido aspectos centrales como la definición de agresión sexista o el curso de actuación en caso de que se produzca, abordando de manera explícita el impacto de las desigualdades en el uso del espacio público, una demanda clave del feminismo de cuarta ola¹⁹. El gobierno local puso en valor estos protocolos, por ejemplo, otorgando distinciones como el Premio 25 de Noviembre, que en 2015 recayó en las entidades del barrio de Poble-Sec, pioneras en la elaboración de un texto de estas características. Igualmente, la proliferación de este tipo de actuaciones derivó en el impulso de una política específica de la *Regidoria* por la cual se ha destinado una partida presupuestaria para contribuir a su implementación. Este tipo de prácticas, aunque incipientes, marcan la incorporación un enfoque *abajo-arriba*, con gran potencial, no sólo para que las políticas de igualdad reflejen las demandas del movimiento en toda su diversidad, sino también para contribuir a su empoderamiento y visibilización.

La combinación de incorporación de la perspectiva de género en las políticas de participación de la ciudad, junto con la puesta por prácticas innovadoras en lo referido al desarrollo de medidas de igualdad, ha impulsado cambios en tres dimensiones principales. Ha apostado por incrementar la representatividad de las personas participantes, dando espacio a organizaciones y mujeres individuales diversas (*¿Quién participa?*). Ha permitido un cierto control de la agenda política por parte del movimiento (*¿para qué se participa?*), y ha dado lugar a una diversificación de las metodologías de participación

¹⁹ Véase por ejemplo el *Protocol d'Actuació contra les Agressions Sexistes. Festes Majors del Poble-Sec*, 2015.

adaptándolas a las necesidades de la ciudadanía (descentralización, digitalización etc.) (*¿cómo se participa?*).

4.2. Santiago de Compostela

El Ayuntamiento de Santiago de Compostela fue también pionero en Galicia, promoviendo la participación de la ciudadanía en la gestión municipal. Así, en el año 1998 aprobó un *Reglamento de Participación Ciudadana*, en el cual entre otras cuestiones preveía la puesta en marcha de un Registro Municipal de Asociaciones, la creación de un Consejo de Relaciones Vecinales o la posibilidad de impulsar posteriormente consejos de participación sectoriales. A lo largo de la primera década de 2000, se fueron creando progresivamente numerosos espacios, entre ellos el Consejo Municipal de la Mujer, impulsado en el año 2000 desde la Concejalía de la Mujer²⁰. Según el Reglamento de este Consejo, en el mismo tenían representación todas las organizaciones de mujeres inscritas en el registro municipal, algunas de las vocalías de la mujer de las asociaciones vecinales de carácter mixto y las secretarías de la mujer de los sindicatos con representación en el municipio. Si bien hasta el año 2010 el gobierno local avanzó en el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género y en el impulso de la participación de las mujeres de base asociativa, ni estas políticas ni las demandas de las mujeres consiguieron centralidad en la agenda política local. Un estudio realizado sobre las políticas municipales de género en Galicia durante la legislatura 2007-2011, mostraba que Santiago ocupaba el puesto 40 de los 310 municipios analizados en cuanto al nivel de desarrollo de estas políticas (Paleo, 2015). Así mismo, se constataba también que el Consejo Municipal de Mujeres se reunía de forma semestral y que el movimiento influía poco en las políticas de género municipales. Por lo tanto, si bien existía un mecanismo formal de participación, este tenía poca actividad, una capacidad de incidencia muy limitada y en el mismo solo participaban mujeres que pertenecían a asociaciones registradas en el municipio como tal.

En la legislatura 2011-2015, con el Partido Popular en el gobierno local con mayoría absoluta, se produjo un gran retroceso en las políticas locales de género. En materia de participación, se eliminó el Consejo Municipal de la Mujer y se creó otro denominado *Consejo Sectorial de Familia, Bienestar Social e Igualdad*, de carácter mixto y con representación de las asociaciones registradas cuyos fines coincidieran con su ámbito de actuación. De este modo, las mujeres dejaron de tener un mecanismo específico y además tampoco se llevaron a cabo otras acciones para canalizar sus demandas o fomentar su participación.

²⁰ Aprobado durante un gobierno bipartito, conformado por el Partido Socialista de Galicia (PSdG) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG).

En 2015 Compostela Aberta, una de las denominadas *candidaturas del cambio*, ganó las elecciones municipales. La igualdad de género era una prioridad para el nuevo gobierno y uno de los retos claves consistía en superar el enfoque y la cultura exclusivamente asistencialista que había predominado en dichas políticas durante los años anteriores. En este sentido, se separaron las competencias de igualdad de género de las de servicios sociales, pasando la Concejalía de Igualdad²¹ a estar liderada por una concejala que también lo era de Comercio, Desarrollo Económico, Trabajo y Turismo y portavoz de Compostela Aberta²². En cuanto a la dimensión participativa, el gobierno optó por continuar y fortalecer los consejos sectoriales que ya había e incluso creó otros nuevos, incorporando el criterio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en su composición. En el caso del consejo municipal de mujeres que había sido eliminado en el 2012 no llegó a reactivarse, si bien según consta en diversos documentos municipales²³, se estaba trabajando para crearlo pero tratando de que fuese más inclusivo y con mayor capacidad de incidencia política.

No obstante, durante este mandato, se pusieron en marcha nuevos mecanismos para canalizar la participación de la ciudadanía y de las mujeres en particular. Por una parte, en relación a los espacios mixtos, destacan especialmente dos actuaciones dirigidas a profundizar en la democracia participativa. En primer lugar, desde el año 2015 y durante toda la legislatura se llevaron a cabo los presupuestos participativos, bajo la marca "Compostela Decide". A través de esta acción, cada año la ciudadanía podía decidir de manera directa a que destinar una parte de los recursos. Las propuestas podían realizarse a nivel individual o asociativo, y la votación se realizaba siempre a título individual. La participación se canalizó tanto a nivel presencial como a nivel telemático, lo cual garantizó un alto nivel de implicación ciudadana- en el año 2018, participaron en el proceso aproximadamente 4.500 personas-. En cuanto a la perspectiva de género, además del contacto directo con los grupos de mujeres y feministas para que se implicasen activamente en este proceso participativo, se crearon espacios no mixtos para la realización de propuestas y a la hora de priorizar las actuaciones se daba mayor valor a aquellas que incorporaban la perspectiva de género o que se vinculaban específicamente a la políticas de igualdad²⁴. En segundo lugar, otra acción importante desde el segundo año del mandato fueron los

²¹ Este gobierno utilizó el término "igualdad" para denominar a la concejalía responsable de las políticas de género.

²²La concejala responsable de las políticas de género, Marta Lois, tuvo durante toda la legislatura numerosas responsabilidades y gran centralidad en el gobierno municipal, lo cual repercutió también en la importancia y prioridad de estas políticas. Un indicador de la creciente importancia de esta concejalía fue el incremento de los recursos destinados a las mismas, los cuales por ejemplo aumentaron un 74% entre 2014 y 2018.

²³ Por ejemplo, en la documentación publicada sobre el Observatorio Municipal de Igualdad.

²⁴Información disponible en: <https://decide.santiagodecompostela.gal/#/howToVote>

encuentros "AO VIVO", a través de los cuales el equipo de gobierno – de carácter paritario- acudía mensualmente a los barrios y parroquias a rendir cuentas y escuchar de viva voz las demandas y problemáticas de la ciudadanía. En estas reuniones, además del criterio de proximidad, para tratar de fomentar la participación igualitaria de mujeres y hombres había un servicio de canguraje y se contaba con personal profesional de mediación que regulaba el debate, medía los tiempos de participación y favorecía dinámicas que permitiesen a las mujeres participar en igualdad de condiciones.

En cuanto a la participación específica de las mujeres, desde el inicio de la legislatura se identifican varias actuaciones impulsadas desde la Concejalía de Igualdad con perspectiva participativa. En primer lugar, se realizó una diagnosis de las desigualdades de género²⁵ en el municipio, en la cual se utilizó una metodología participativa. Así, a través de entrevistas en profundidad, mesas temáticas de trabajo y un foro abierto, se canalizó la participación de las mujeres, tanto de base asociativa como individual y en espacios participativos tanto mixtos como no mixtos. En dicha diagnosis se constató la necesidad de generar espacios de participación no mixtos, en los cuales las mujeres pudiesen participar e incidir en las políticas municipales. Asimismo, se visibilizó una demanda histórica del movimiento feminista de la ciudad no resuelta y que tenía que ver con la creación de una Casa de las Mujeres, un espacio físico propio de las mujeres en el cual poder desarrollar su actividad. En relación a esta demanda, la Concejalía de Igualdad lo entendió como una prioridad y en marzo del año 2018 se inauguró la Casa de las Mujeres, Xohana Torres, la cual a partir de ese momento se convirtió en un centro neurálgico del movimiento de mujeres y feminista de la ciudad, con una gran actividad y presencia intergeneracional. Además, el gobierno municipal también consensuó con el movimiento un modelo de cogestión para ese espacio de titularidad municipal "tanto en el uso de los espacios, como en la programación de actividades y demás cuestiones de interés relacionadas con dicha gestión"²⁶.

Seguidamente, otra acción importante a destacar fue la creación de un *Observatorio Municipal de Igualdad de Género*. En el marco de la aplicación de la estrategia del *mainstreaming*, a través de este observatorio se buscaba poder analizar y visibilizar las brechas presentes en todos los ámbitos y crear herramientas que permitiesen transversalizar el enfoque de género en las políticas municipales. En el proceso de investigación para elaborar dicho instrumento se analizó de forma participativa como sentían y percibían las desigualdades las mujeres del municipio. Esta metodología fue fundamental para poder construir un sistema de indicadores que permitiese conocer y medir inequidades que las propias mujeres consideraban claves y realizar posteriormente un seguimiento del impacto de género de las políticas

²⁵ Información disponible en: <http://tm.santiagodecompostela.gal>

²⁶ Criterios de Uso y de Gestión de la Casa de las Mujeres Xohana Torres, aprobado por la Junta de Gobierno Municipal el 29 de abril de 2018.

municipales. Una de las dimensiones analizadas en dicho observatorio se denominaba "Participación ciudadana y Movimientos sociales". En este sentido, en el estudio publicado por el propio ayuntamiento²⁷ se señala, por ejemplo, que una parte de los colectivos feministas y de mujeres del municipio no constaban en el registro municipal y no habían tenido tampoco relación "formal" con la institución municipal. En el año 2017, tomando también como punto de partida la diagnosis antes mencionada y elaborado con una metodología participativa, se aprobó el IV Plan de Igualdad (2017-2020)²⁸. Uno de los ejes de actuación de dicho plan se denominó "Participación, empoderamiento y asociacionismo", incluyéndose múltiples medidas dirigidas a avanzar en la participación de las mujeres y en su capacidad de incidencia en las políticas municipales.

Otro ámbito de actuación en el cual se avanzó claramente durante dicha legislatura fue la lucha contra la violencia machista. En primer lugar, en el año 2016 se creó una *Mesa Local de Coordinación sobre la violencia de género*, en la cual se contó con la participación de representantes de la propia corporación, de diversos colegios profesionales, de la Fiscalía, de la inspección educativa, del Servicio Gallego de Salud y de las entidades feministas. En segundo lugar, en noviembre del año 2015 se comenzó a desarrollar la campaña de sensibilización *Compostela en Negro*, la cual se prolongó durante toda la legislatura y se extendió a buena parte de los municipios gallegos. Se trató de una iniciativa de carácter transversal – con la implicación de diversas concejalías- que tenía como objetivo concienciar y movilizar a todos los agentes sociales y económicos y a la ciudadanía en general sobre la violencia contra las mujeres. Entre las acciones realizadas en el marco de esta campaña, destacan la difusión de todo tipo de materiales y mensajes de sensibilización y de rechazo de este tipo de violencia en gran parte de los establecimientos privados y públicos²⁹ y también viviendas particulares de la ciudad. Además, también se establecieron puntos de información sobre la violencia machista por diferentes puntos del municipio, a donde acudieron aproximadamente 2.500 personas en el mes de noviembre del año 2018³⁰. El movimiento feminista y de mujeres participó activamente en la elaboración de esta campaña a través de grupos de trabajo en los cuales, por ejemplo, se diseñaron los mensajes que se iban a difundir, los canales de difusión que se iban a utilizar y posteriormente en la propia implementación de las acciones. También se promovió la participación individual de mujeres feministas en el diseño de la campaña, estableciendo grupos de trabajo específicos según ámbitos de actuación -deportes, educación, cultura, etc.- y habilitando foros

²⁷ Disponible en <http://tm.santiagodecompostela.gal>

²⁸ Participaron más de 100 mujeres y se incluyeron 58 medidas, que fueron consensuadas y priorizadas colectivamente.

²⁹ En el año 2018, por ejemplo, se sumaron a esta iniciativa 983 establecimientos.

³⁰ *Construindo o territorio das mulleres. Políticas feministas do goberno municipal en Santiago de Compostela. 2015-2019*. Concello de Santiago de Compostela (2019). Disponible en: tm.santiagodecompostela.gal

online. Una última actuación en relación a esta temática, y que constituyó una respuesta a una demanda feminista, fue la puesta en marcha de Puntos Lilas de información y atención sobre las violencias sexuales en las principales fiestas del municipio, al igual que se pusieron en marcha en otros municipios españoles.

Finalmente, otra acción destacable durante esta legislatura fue *Compostela, Territorio de las Mujeres*. Se trató de una iniciativa paraguas en la cual se fueron enmarcando todas las acciones que se llevaban a cabo desde el gobierno local para implicar a todos los agentes sociales y económicos de la ciudad en la labor de construir una ciudad feminista. Con el propósito de sumar sinergias, a través de una plataforma web y de las redes sociales³¹ se difundían todos los recursos y acciones que promovían la igualdad de género desde diferentes ámbitos y posiciones en Santiago de Compostela. En este sentido, por ejemplo, destaca la elaboración de un listado de organizaciones feministas de la ciudad, explicando sus fines y su contacto y/o localización, o la puesta en marcha de una campaña con el sector hostelero y de la restauración para que en sus establecimientos se promoviese la igualdad de género y fuesen espacios libres de violencia contra las mujeres³².

Por lo tanto, desde una perspectiva participativa y de género, en la legislatura analizada se avanzó e innovó fundamentalmente en tres aspectos, aunque tal vez de una manera poco formalizada. En primer lugar, se trató de incorporar la perspectiva de género en los nuevos procesos participativos de carácter mixto que se pusieron en marcha. En segundo lugar, se incorporó la perspectiva participativa en buena parte de las políticas de igualdad de género, buscando combinar tanto la participación asociativa de las mujeres como la individual. Asimismo, se trató de facilitar la participación del movimiento de mujeres y feminista creando la Casa de las Mujeres y diseñando un modelo de co-gestión para la misma y también difundiendo a través de la plataforma Territorio de las Mujeres información sobre las organizaciones feministas de la ciudad que así lo quisieron. Por último, se trató de avanzar hacia una gobernanza local más feminista, implicando de forma muy activa a los diferentes agentes sociales y económicos de la ciudad en las políticas municipales de género, tratando difundir la idea de que ellos debían también liderar los cambios necesarios para avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

³¹ Disponible en: <http://tm.santiagodecompostela.gal/es/presentacion>

³² El Decálogo de buenas prácticas que debían asumir para poder adherirse a la campaña incluía determinados ámbitos de actuación como: espacios accesibles e integradores, lenguaje inclusivo, derechos laborales en igualdad, violencia de género, diversidad sexual, etc. Información disponible en: <http://tm.santiagodecompostela.gal/es/participa>

Tabla 2. Resumen de las principales medidas y dimensiones de cambio del modelo municipal de participación

Dimensiones de cambio	Barcelona	Santiago de Compostela
<i>¿Quién participa?</i>	Mapa de entidades feministas y de promoción de la igualdad Mujeres a nivel individual	Mapa de entidades feministas y de mujeres Mujeres a nivel individual
<i>¿Para qué se participa?</i>	Prácticas por irrupción (protocolos) Agenda de trabajo de los consells parcialmente determinada por las entidades	Incidencia en las políticas públicas y presupuestos municipales
<i>¿Cómo se participa?</i>	Reglamento de participación con perspectiva de género Espacios de participación descentralizados Digitalización de procesos de participación	Espacios de participación descentralizados y flexibles Espacio propio en la Casa de las Mujeres Digitalización de algunos procesos participativos

Fuente: elaboración propia

5. Retos para el impulso de nuevos modelos de participación

Las entrevistas en profundidad con personal técnico y político responsable de las políticas de género en los ayuntamientos de Barcelona y Santiago de Compostela durante la legislatura 2015-2019 revelan los principales retos y

oportunidades emergidos de las nuevas prácticas para impulsar la participación de las mujeres.

¿Quién participa?

Si nos centramos en la dimensión relativa a *quién participa*, se observa que en ambos casos la participación de mujeres de base asociativa ha continuado teniendo gran centralidad, pero se ha buscado que ésta fuese más plural e inclusiva. Prácticas como la realización de un mapa de entidades feministas y de mujeres se ha mostrado como un instrumento de gran utilidad. En Santiago de Compostela ha acompañado el esfuerzo que se ha hecho por impulsar la participación y el empoderamiento de las mujeres que viven en las zonas rurales, las cuales no estaban organizadas de forma autónoma y “siempre habían estado alejadas de las agendas en materia de igualdad”³³. Se destaca que se consiguió impulsar la participación y politizar “espacios de silencio muy profundo”³⁴, de tal forma que por primera vez muchas mujeres hablaron en primera persona sobre la violencia machista, problemas estructurales de cansancio y de salud, de sobrecargas de cuidados, de la soledad, etc. En Barcelona, se ha favorecido la incorporación de nuevas entidades en procesos ad hoc, a la vez que instrumentos como los canales de participación digital han contribuido a la incorporación de un mayor número de mujeres individuales.

No obstante, ambos casos comparten retos importantes en relación a la inclusión de voces de mujeres diversas. Así, en Barcelona se señala que hay “gran sesgo de origen, la mayoría de quienes están allí representadas son blancas. Seguramente también un sesgo de clase, esto sería también algo a echarle un vistazo... También hay un sesgo de edad, este es el más flagrante a mi entender”³⁵. De la misma manera, en Santiago de Compostela, las entrevistadas explican que habitualmente participan las mujeres que desempeñan un papel relevante en la comunidad como, por ejemplo, integrantes de entidades feministas con larga trayectoria o profesionales de organizaciones del tercer sector que trabajan directamente con colectivos de mujeres en situación de vulnerabilidad. En cambio, es poco habitual que estas participen con voz propia. En este sentido, en Santiago la incorporación de determinadas consultoras externas, especializadas en procesos participativos, ha favorecido el propósito del gobierno de incluir una mayor amplitud de actores del movimiento feminista y de mujeres.

Dos dificultades concretas que se mencionan en esta ciudad para poder avanzar en una mayor pluralidad e inclusión en la participación es la falta de confianza del propio movimiento feminista hacia la institución local y también la falta de cultura de participación política. Cuando se ha buscado crear

³³Entrevistada1.

³⁴ Entrevistada1.

³⁵ Entrevistada4.

espacios nuevos y diversos se ha constatado que: “en ocasiones las entidades feministas por esa falta de cultura participativa y de colaboración institucional y desconocimiento, sienten de partida el miedo a que la institución instrumentalice su participación, y de partida así lo muestran”³⁶. Esto sucedió también con las organizaciones feministas que estaban vinculadas con algún partido, las cuales mostraban resistencias claras a participar en dichos espacios, percibiendo las entrevistadas que algunas políticas eran criticadas no por su contenido sino por quien las estaba impulsando.

¿Para qué se participa?

Una segunda dimensión de la participación tiene que ver con los fines que se persiguen a través de la misma y si tiene incidencia política. Tanto en Barcelona como en Santiago se constata que, en general, los nuevos procesos participativos se han vinculado a la elaboración de políticas públicas concretas, es decir, las instituciones locales han buscado que dichos procesos tuviesen incidencia política en el resultado de la acción municipal. Las personas entrevistadas también consideran que ha habido margen para que el propio movimiento feminista y de mujeres pudiese marcar la agenda institucional. Si bien en el caso de Barcelona parece que la agenda feminista de la institución local en ocasiones ha ido por delante del propio movimiento feminista y de mujeres y se ha echado en falta que dicho movimiento quisiese incidir políticamente y se movilizase para reivindicar determinadas cuestiones, como por ejemplo políticas de cuidados, el pacto de estado contra la violencia, etc. Además, la dimensión de *para qué participar* ha emergido como un factor que ha limitado la participación en cierta medida haciéndola menos atractiva para las entidades: “la institución les impone unos tiempos, les impone una agenda... y lo estamos diciendo desde la institución, pero es que es un hecho. Por ejemplo, vamos nosotras y decimos: ahora queremos hablar del Plan de Justicia de Género, pues ya estamos delimitando, ¡desde luego!”³⁷.

¿Cómo se participa?

En cuanto a la tercera dimensión analizada en este trabajo, esto es, *cómo se participa*, sin duda, ambos ayuntamientos han propuesto modificaciones de calado que afectan a las políticas de participación en su conjunto. Apostando por la incorporación de la mirada de género y abriendo la puerta a una pluralidad de metodologías, y en particular, a las digitales, han articulado nuevos espacios para la inclusión de las voces de las mujeres y de sus demandas.

En Barcelona, esta apuesta se consolidó, como ya se apuntó con anterioridad, a través de un marco normativo que otorgó gran estabilidad a los principios y

³⁶ Entrevistada2.

³⁷ Entrevistada4.

medidas desarrolladas, evitando que su aplicación dependiera de la voluntad de cada actor o departamento. Ello derivó en resultados muy positivos en lo respectivo a la inclusión de la mirada de género en los procesos participativos mixtos: “empezamos en el 2016 que sólo incorporaban la perspectiva de género o se ponían mecanismos para incorporar la presencia de mujeres un 3% de los procesos participativos del ayuntamiento. Hemos pasado del 3% a casi el 70%”³⁸. En este sentido, el elevado nivel de institucionalización se considera una fortaleza clave.

En el caso de Santiago de Compostela, también se avanzó sustancialmente en la incorporación de la mirada de género en los procesos participativos de carácter mixto, especialmente en presupuestos participativos, y se dio un decidido impulso a las metodologías digitales, que fueron claves para iniciativas como *Compostela en Negro*. De este modo, “el ‘como’ se dinamizaban los espacios participativos también tenían integrada la perspectiva de género. Por ejemplo, tenían mucha sensibilidad con el tema: que horarios poner, como marcar los turnos de uso de palabra para garantizar un equilibrio por género”³⁹. Sin embargo, se señala de forma reiterada que lo más importante sería conseguir continuidad en los procesos participativos puestos en marcha y que no se quedasen en momentos puntales de la legislatura analizada. Sin duda, una dificultad importante en este sentido es la falta de formalización y regulación de estos procesos a través de normativa municipal. Así, a diferencia de Barcelona, en Santiago de Compostela no se dio el paso de regular dichos procesos, ni a través de una normativa específica relativa a las políticas de igualdad ni revisando o modificando el *Reglamento de Participación Ciudadana*, que había sido aprobado a finales de 1990 y que se había quedado obsoleto en muchas cuestiones y no incorporaba una perspectiva de género. Por lo tanto, el reto principal es crear instrumentos permanentes que permitan la incidencia política de las mujeres y del movimiento feminista en todas las áreas o departamentos municipales.

En ambos casos, se identifican limitaciones acerca de las dimensiones de *poder* y *saber participar*. Respecto a la primera, resulta evidente que los tiempos para la participación representan una dificultad. En el caso de Barcelona, se destaca que en ocasiones han conseguido a nivel interno municipal que las mujeres tuviesen voz y capacidad de incidencia en determinados espacios mixtos de relevancia política pero las entidades no han querido participar por saturación o imposibilidad de adaptarse a los ritmos y tiempos del proceso. Reflexiones similares se comparten en el caso de Santiago cuando emerge la incompatibilidad entre participación política y tareas de cuidado. En ese sentido, se observa que otro reto importante tiene que ver con racionalizar los procesos participativos para que las mujeres realmente puedan estar.

³⁸ Entrevistada 5.

³⁹ Entrevistada 1.

Respecto a la dimensión referida a *saber participar*, un desafío principal está relacionado con evitar la incidencia de la brecha digital de género. Si bien en los espacios de participación presenciales hay una brecha generacional y es muy complicado la participación de mujeres jóvenes, en los espacios virtuales las ausentes son las mujeres mayores – especialmente aquellas que viven en zonas rurales-, las cuales en muchos casos no tienen acceso a dichas plataformas o no saben utilizarlas. Este fenómeno se hace especialmente evidente en el caso de Santiago, lo que refuerza la importancia de adaptar los mecanismos de participación al contexto.

6. Conclusiones

Al inicio de este capítulo se planteaban dos preguntas principales: ¿hacia dónde han evolucionado las políticas de participación ciudadana para ser inclusivas y favorecer la igualdad de género? ¿Qué retos emergen en la promoción de estos objetivos?

Nuestro estudio ha abordado el ejemplo de dos ayuntamientos del cambio para reflexionar sobre estas cuestiones. A partir del 2015, estos comienzan a desplegar una agenda política, en la cual la participación ciudadana y el feminismo ocupan un lugar muy relevante. En este sentido, en términos de participación, se asume que es necesario solventar las problemáticas mencionadas anteriormente y garantizar la incidencia real de la ciudadanía – y en particular de las mujeres- en las políticas públicas. Los dos casos analizados muestran cómo se han hecho esfuerzos considerables en esta dirección. En primer lugar, se observa que buena parte de las políticas municipales de género han incorporado una dimensión participativa y que además se ha buscado incorporar también la perspectiva de género en los mecanismos y procesos participativos de carácter mixto. Ambos aspectos han ganado claramente relevancia y centralidad en las políticas municipales de estos ayuntamientos. En este sentido, el caso del Ayuntamiento de Barcelona constituye una referencia a nivel del estado a la hora de formalizar y regular estos procesos. En segundo lugar, se ha tratado también de aumentar la pluralidad y diversidad de mujeres que participan y además de fomentar la participación de base asociativa, se ha incidido en la participación a nivel individual. En tercer lugar, se ha innovado también en el cómo se participa, teniendo en cuenta los tiempos, los cuidados, las dinámicas participativas y generando nuevos canales de participación online.

No obstante, si bien se ha avanzado en todos estos aspectos, en todos ellos se observan aún retos importantes que superar. De este modo, respecto a la segunda pregunta formulada, en ambos municipios se observa que continúa habiendo voces de mujeres que no están presentes directamente en los procesos participativos, especialmente las de aquellas que sufren desigualdades interseccionales. Si bien se ha avanzado considerablemente en

la incidencia política que se persigue a través de dicha participación, en muchos casos los tiempos y las lógicas burocráticas dificultan la participación de las mujeres y el margen para que estas puedan influir en la agenda es todavía limitado. Todo ello determina que quede mucho por avanzar en el objetivo de que las políticas públicas se elaboren *para* las mujeres y *con* las mujeres en toda su diversidad.

7. Referencias bibliográficas

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2016): *Pla de Justícia de Gènere (2016-2020)*, Ajuntament de Barcelona

ALONSO, Alba (2019): "¿Por las mujeres con las mujeres? Políticas de género participativas en el Ayuntamiento de Barcelona", *Política y Sociedad*, 56(2): 473-493

ALONSO, Alba (2018): "Thriving or Dividing? The women's movement and the independence referendums in Scotland and Catalonia", *Politics & Gender*, 14:460-482.

ALONSO, Alba (2017): *Movimiento feminista y gobierno de la ciudad. Metodología para la transversalidad participativa*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona

ALONSO, Alba (2015): *El mainstreaming de género en España*, Valencia, Tirant lo Blanch

BERDIN BTASUN (2020): *Investigación sobre la realidad de las Casas de las Mujeres como espacios de empoderamiento*. Área de Igualdad del Ayuntamiento de Bilbao.

BLANCO, Ismael y Ricard GOMÁ (2016): *El municipalismo del bécomú*. Barcelona: Icaria

BLAS, Asier y Pedro IBARRA (2006): *La participación: Estado de la cuestión*, Bilbao, UPV.

BRUGUÉ, Quim, Joan FONT y Ricard GOMÁ (2003): "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", en María Jesús Funes y Ramón Adell (eds), *Movimientos sociales: cambio social y participación*. UNED

BUSTELO, María y Candice ORTBALS (2007): "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", en Joyce OUTSHOORN y Johanna

KANTOLA (eds.), *Changing State Feminism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

CODINA, María Adelina (2019): *Fuentes para el estudio del movimiento feminista organizado del último tercio del Siglo XX*. Manuscrito inédito presentado en el XX Premio de ensayo "Carmen de Burgos" en 2019. Diputación Provincial de Almería

CIRD (2015): *Segon informe sobre l'estat de la transversalitat de gènere a l'Ajuntament de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona

CRUELLS, Marta y Eva ALFAMA (2019): "Feminismo en el municipalismo. Propuestas de políticas públicas hacia la equidad y la radicalidad democrática" en Laura ROTH, Arnau MONTERDE y Antonio CALLEJA (ed.), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*, Barcelona, Icaria

CRUELLS, Marta y Sonia RUIZ (2014): "Political Intersectionality within the Spanish Indignados Social Movement", *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 37:3-25

DE LA FUENTE María y María FREIXANET (coords.) (2009): *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

DONAGHY, Tanja B. (2004): "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach", *Policy & Politics*, 32(1):49-62

ESPIAU, MIREIA, Dominique SAILLARD y Rafael AJANGUIZ (2005): "Género en la participación. Un camino por recorrer", *Cuadernos Bakeaz*, nº 67

FRANCO, Pepa, Clara GUILLÓ y Laura SÁNCHEZ. (2005), *Movimiento Asociativo de Mujeres y las Políticas Locales de Igualdad*. Madrid: Instituto de la Mujer.

GALDÓN, Carmen (2018): "Cosmovisiones feministas en clave generacional. Del movimiento 15M a la Huelga Feminista del 8M", *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº16

GOMÀ, Ricard (1997,) "El Estado de Bienestar y los Gobiernos Locales" en AA.VV. *La Nova Europa Social i els Municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig.

GÓMEZ, Laura (2017): "Cuando las feministas sueñan con democratizar las instituciones: Por una protección social sin dominación" en Jone

MARTÍNEZ (coord.), *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*, Barcelona, Ed. Icaria

KARPOWITZ, Chirstofer F., Tali MENDERLBERG y Lee SHAKER (2012): "Gender inequality in deliberative participation", *American Political Science Review*, 106(3): 1-15

KRIZSÁN, Andrea y Emanuela LOMBARDO (2013): "The quality of gender equality policies. A discursive approach", *European Journal of Women's Studies*, 20(1):77-92

KRIZSÁN, Andrea, Hege SKJEIE y Judith SQUIRES (eds.) (2012): *Institutionalizing Intersectionality. The Changing Nature of European Equality Regimes*, New York, Palgrave Macmillan

LA FORMIGA (2016): *Moviment associatiu en l'àmbit del Consell Sectorial de Dona, Gènere i LGTBI del Districte Sants-Montjuïc de Barcelona*, Barcelona.

LOMBARDO, Emanuela y Lise ROLANDSEN-AGUSTIN (2012): "Framing Gender Intersections in the European Union: What Implications for the Quality of Intersectionality in Policies?", *Social Politics*, 19(4):482-512

MARTÍNEZ, Eva (en prensa): "Nuevas formas y espacios para la coordinación feminista: Reflexiones 'situadas' en el movimiento feminista vasco" en Alba ALONSO Y Marta LOIS (eds.), *Género y política*, Valencia, Tirant lo Blanch

MARTÍNEZ, Eva (2009): "¿Participando o legitimando? Balance y reflexiones desde los consejos locales de igualdad en Euskadi" en María DE LA FUENTE y María FREIXANET (coords.), *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials

MARTINEZ, Eva (2005): "Las organizaciones de mujeres y su capacidad de influencia en la agenda política local: Amenazas y oportunidades de la interlocución con los poderes públicos" en María DE LA FUENTE (dir), *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*, Barcelona, Intitut de Ciències Polítiques i Socials.

MARTÍNEZ, Jone (coord.) (2017): *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*, Barcelona, Ed. Icaria

MARTÍNEZ, Jone (2016): "Equality and diversity in democracy: how can we democratize inclusively?", *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35(5/6): 350 - 363

- MARTÍNEZ, María (2021): "Feminismos en España en tiempos de pandemia: Entre continuidades y mutaciones", *Anuario de Movimientos Sociales* 2020. FundaciónBetiko
- MCBRIDE, Dorothy y Amy MAZUR (2010): *The Politics of State Feminism. Innovations in Comparative Research*, Philadelphia, Temple UniversityPress
- MONGE, Cristina(2021) "Panorámica retrospectiva. Las señales del 15M, una década después", en Cristina MONGE et al.(Coord.), *Tras la indignación.El 15 M: miradas desde el presente*. Madrid: Gedisa
- MURILLO, Soledad y RocíoRODRÍGUEZ (2003): *Ciudadanía Activa. Asociacionismo de Mujeres*. Consejo de la Mujeres de la Comunidad de Madrid. Madrid
- OTERO, Paula y Ramón, BOUZAS (2012), Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 158, 139-163
- ORMAZÁBAL, Andere y Jone MARTÍNEZ (en prensa): "Profundización democrática y teoría feminista" en Alba ALONSO y Marta LOIS (eds.), *Género y política*, Valencia, Tirant lo Blanch
- ORTBALS, Candice (2009): "The Potential of Local Women's Associations in Andalusia: Pursuing Culture, Enriching Lives and Contructing Equality", *South European Society and Politics*, 15(2), 203-223
- PALEO, Natalia (2015): *Las políticas municipales de género. Nivel de desarrollo y variables explicativas en el caso gallego*. TesisDoctoral. Universidade de Santiago de Compostela.
- PALOMARES, María y Joana GARCÍA (2013): *Saberes y prácticas feministas. Una aproximación almovimiento feminista de Cataluña*, Barcelona, ACSUR
- PARÉS, Marc (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel
- PORTOS, Martín (2019): "Divided We Stand, (Oftentimes) United We Fight: Generational Bridging in Spain's Feminist Movement and the Cycle of Antiausterity Mobilizations", *American Behavioral Scientist*, 63(10):1447-1468
- ROCA, Beltrán e Iban DÍAZ-PARRA (2019). "Un pie en la calle y otro en la institución. Análisis socioespacial de una iniciativa municipalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 167:73-88.

- RODRÍGUEZ, María J. (2012): "Los Consejos Locales de la Mujer en municipios españoles. Diagnóstico sobre sesgos de inclusividad y agenda", *Revista Española de Ciencia Política*, 29: 107-128
- ROTH, Laura, Arnau MONTERDE y Antonio CALLEJA (ed.), (2019), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*, Barcelona, Icaria
- SOLÁ, Roser y Sara BAILAC (2009), "Els plans transversals de participació ciutadana: una eina al servei de la igualtat d'oportunitats, en María DE LA FUENTE y Maria FREIXANET (Coord.) *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SUBIRATS, Joan (2016): *El poder de lo próximo: las virtudes del municipalismo*. Madrid, Catarata
- THRELFALL, Monica (1985): "The Women's Movement in Spain", *New Left Review*, 151: 44-73.
- VERGE, Tània (2014): "Comportamiento político", en Marta LOIS y Alba ALONSO (eds.), *Ciencia Política con Perspectiva de Género*, Madrid, Akal
- YEYES, María Teresa (2014): *Asociaciones de mujeres y movimiento feminista*. Tesis doctoral. Universitat de Valencia. Instituto Universitario de d'Estudios de la Dona.

Capítulo 3:

Presupuestos públicos feministas: un reto para todas las administraciones públicas, incluidas las locales

Autoras: Yolanda Jubeto Ruiz y Monica Gil Junquero

1. Introducción

En las últimas décadas, las políticas públicas centradas en el impulso de la igualdad de género han ido institucionalizándose a todos los niveles administrativos en muchos territorios. En este camino, se han logrado cambios normativos, que abarcan desde la carta fundacional de Naciones Unidas hasta las leyes y planes de igualdad de pequeños municipios. A partir de esta base legal, necesaria pero no suficiente, se han ido desarrollando diversas estrategias e instrumentos que persiguen avanzar en este complejo objetivo, tal como se recoge en algunos de los capítulos de este número.

En este proceso, diverso y zigzagueante, a partir de la década de los ochenta se ha incorporado el análisis de los procesos presupuestarios de las administraciones públicas, como un instrumento valioso para avanzar en esta transformación socio-económica. La amplitud y complejidad de esta herramienta, el presupuesto, no diseñada inicialmente para este propósito, ha supuesto un reto en el devenir de las políticas impulsoras de la equidad desde sus comienzos. Así, se perfila como un elemento clave, y complejo, de seguimiento de la transversalidad de género de las políticas públicas, cuando la propia estrategia de transversalización está mostrando múltiples retos a la hora de hacerla efectiva en un gran número de instituciones públicas.

No obstante, a medida que la incorporación de la perspectiva feminista en los procesos presupuestarios (a partir de ahora, PEG) ha ido avanzando, se ha observado su complementariedad con el resto de instrumentos desarrollados por la administración para contribuir en esta transformación: leyes y planes de igualdad, generales y sectoriales, aterrizados en la realidad del territorio concreto, con objetivos, acciones e indicadores de género claros; estructuras organizativas adecuadas; informes de impacto de género previo de las nuevas normas; seguimiento de la contratación pública desde la perspectiva de género, registros y auditorías salariales.... Es decir, para poder consolidarse como un instrumento válido para la planificación pública, el análisis del proceso presupuestario requiere unas condiciones previas que permitan desarrollarlo, por lo que no es el primer paso en la implantación de las políticas de igualdad.

En ese sentido, se suele considerar que un PEG refleja también el nivel de coherencia entre los compromisos políticos adquiridos (a nivel normativo) y la aplicación de las políticas, ya que, al constituir las políticas de igualdad un

conjunto de normas consideradas "blandas", estas pueden ser ignoradas a veces, sin que tenga ningún coste político-administrativo para la unidad gestora que las margine. Por ello, hacer seguimiento de los recursos asignados a las iniciativas públicas, es un elemento clave para que las políticas de igualdad no se evaporen en el camino de su puesta en marcha y se queden en algo simbólico y marginal en el quehacer administrativo.

El punto de partida de estas iniciativas es la consideración bidireccional de que las administraciones públicas juegan un papel relevante en los cambios socioeconómicos, e igualmente, cómo los cambios sociales y económicos inciden en los cambios políticos, aunque a diverso ritmo y nivel de impacto. Así, tanto los recursos públicos como la forma en la que se gestionan cuentan con un potencial importante en el proceso de transformación social, o de resistencia al cambio, por parte de los órganos dirigentes de las administraciones. Es decir, la incidencia sobre el presupuesto público no atañe exclusivamente al documento contable en el que se transcribe ni a la cuenta general que se elabora una vez ejecutado el mismo, sino que implica a la cultura organizacional administrativa, a sus prácticas, dinámicas, rigideces y visión de la estructura social, económica y política que la propia administración legitima e impulsa.

Por ello, consideramos que se ha dado un paso importante al incorporar en las políticas de igualdad la necesidad de realizar un análisis de la intervención pública a través del proceso presupuestario, es decir, siguiendo la pista al dinero desde que se planifica la política hasta que se evalúa. Esto ha significado, en la práctica, clasificar las políticas públicas en función de su relevancia respecto a la igualdad de género, siempre con un objetivo claro de poner las bases para que las políticas de igualdad dejen de ser un instrumento marginal de las instituciones públicas, y se conviertan en una línea de trabajo central en todas las políticas desarrolladas susceptibles de incorporar la perspectiva de género. Ese es al menos, uno de los objetivos de las iniciativas que se han puesto en marcha en las últimas décadas y de las que intentaremos extraer algunas claves en este capítulo.

En algunos territorios, las iniciativas de presupuestos con enfoque de género comenzaron a impulsarse, en un primer momento, desde estructuras gubernamentales centrales o federales, como fue el caso de las experiencias pioneras. En algunos de estos territorios estas experiencias se fueron extendiendo a los ámbitos locales, dados los vínculos entre todos los niveles administrativos a la hora de desarrollar las iniciativas públicas. En esta comunicación nos centraremos, principalmente, en las experiencias locales que conocemos (incluyendo aprendizajes de experiencias de diputaciones forales o de comunidades autónomas), puesto que el objeto de análisis de este proyecto es cómo hacer que las políticas de igualdad a nivel local avancen y qué instrumentos y estrategias pueden resultar más relevantes en este proceso.

Con este objetivo en mente, la estructura de este capítulo se divide en tres apartados. A partir de esta introducción, haremos un breve repaso de las principales características de estas experiencias a nivel internacional, haciendo hincapié en las metodologías utilizadas y en las experiencias locales, para poder situar la procedencia de las mismas y sus principales elementos. A continuación, nos centraremos en la situación en la que nos encontramos en la actualidad, resumiendo los avances y aprendizajes a partir de lo construido hasta ahora. Y finalizaremos con unas breves reflexiones que recogen tanto los retos que se nos presentan de cara al futuro como unas pautas que consideramos claves para poner en marcha y desarrollar estos procesos en cualquier administración pública local. Somos conscientes de que cada realidad territorial tiene sus características propias, y que no se pueden extrapolar procesos de un lugar a otro sin adaptarlos, e incluso, en algunos casos, sin modificarlos, pero creemos que algunas lógicas y ciertos pasos son imprescindibles en todos los procesos, ya que han sido elementos comunes de las experiencias que conocemos y están dando resultados positivos.

2. De dónde venimos

Han pasado tres lustros desde que el *Institut de Ciències Polítiques i Socials* de la UAB publicó su trabajo “Los presupuestos con perspectiva de género, reto para los gobiernos locales” (De la Fuente, M. i Ortiz, L. 2006). En el mismo, tuvimos la oportunidad de poder describir “Los principales elementos en el proceso de elaboración de un presupuesto con enfoque de género”. Por ello, en este apartado retrospectivo sobre los orígenes de estos procesos, sintetizaremos algunas ideas ya señaladas en aquel apartado, actualizándolas siempre que éstas hayan cambiado⁴⁰.

Los orígenes de las iniciativas PEG se sitúan en la compleja década de los 80 del siglo pasado. Durante la misma, en muchas zonas del mundo se pusieron en marcha una serie de políticas de ajuste estructural, entre cuyos objetivos destacaba el reducir el tamaño e influencia del sector público en la economía, y poner las bases para ampliar la relevancia del sector privado empresarial capitalista en los diversos ámbitos de actuación, hasta el momento predominantemente públicos o comunitarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, empleo...). Esto generó, entre sus resultados inmediatos, un recorte de los servicios públicos básicos, y un empobrecimiento de una parte relevante de la población, dando lugar a la denominada “década perdida”. Estas medidas impactaron directamente en las

⁴⁰ Una gran parte de la información recogida en el capítulo proviene de trabajos previos de las autoras. Los más relevantes serán citados en la bibliografía. No los referenciaremos en el texto, para que este sea más ágil. Muchas de las reflexiones que forman parte del texto las han realizado de forma conjunta durante la elaboración de este capítulo.

condiciones de vida de las mujeres, tanto como trabajadoras del sector público (salud, educación, servicios sociales...), como proveedoras de muchos de estos servicios en la esfera comunitaria y privada, cuando estos fueron debilitándose en la pública. Estos procesos de empobrecimiento y sobrecarga de trabajo para las mujeres, generaron la necesidad de analizar estas políticas públicas desde la perspectiva de género, y pronto se concluyó que estas no eran neutras al género sino ciegas al mismo.

El inicio de la experiencia australiana, a mediados de esa misma década, fue similar. Las mujeres y las niñas no se beneficiaban de forma equitativa de los recursos públicos y, por lo tanto, había que incidir en ellos para que favorecieran la superación de las situaciones de discriminación seculares que estas habían experimentado, haciendo hincapié en algunos colectivos específicos de mujeres (autóctonas, empobrecidas...), e impulsar que las políticas contribuyeran en el avance hacia la igualdad de todas.

Estas demandas fueron trasladadas por los movimientos feministas locales e internacionales a las agendas internacionales (entre las que destacan las conferencias de Naciones Unidas celebradas en Nairobi (1985) y Beijing, (1995) y de ahí a múltiples estados. Así, se fue divulgando la necesidad de analizar las políticas públicas desde la perspectiva de género como un instrumento clave de transversalidad a todos los niveles administrativos. Se entendía desde el principio que, al ser el presupuesto el instrumento básico en el que se recogen las prioridades y ejes de actuación de la política económica de un gobierno, su análisis desde la perspectiva de género permitía evaluar el grado de integración efectiva de la transversalidad de género en las políticas públicas.

A la hora de definir estas iniciativas, se suele resaltar que consisten en una revisión del presupuesto público, que puede abarcar el conjunto (gastos e ingresos) o partes del mismo, con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas sobre la calidad de vida de las mujeres y niñas en comparación con sus efectos sobre los hombres y niños.

Este objetivo, aunque en principio parece bastante claro, en la práctica resulta un tanto complejo. Algunas tendencias de las administraciones facilitan su realización, mientras otras lo obstaculizan. Así, por ejemplo, las administraciones públicas suelen ser bastante continuistas en su aplicación de las políticas públicas, lo que choca con la lógica de este análisis que implica reflexionar sobre el futuro (análisis ex ante, es decir, qué se va a hacer en los ejercicios siguientes) a partir de la experiencia pasada (análisis expost), con el fin de conocer realmente algunos resultados de las políticas antes de pensar sobre el futuro próximo. Y en este camino, se presentan muchos retos. El primero es que estamos reflexionando sobre tres ejercicios presupuestarios, el pasado, el que se encuentra en ejecución y el que vamos a poner en marcha.

En este proceso, además, se requiere combinar análisis cuantitativos (con indicadores de género) con análisis cualitativos (que pueden incluir análisis del nivel de satisfacción de mujeres y hombres con las actividades públicas), basados en los diversos roles desempeñados por mujeres y hombres (en las esferas pública, mercantil, doméstica y de cuidados, así como comunitaria), y en los estereotipos vinculados a los mismos, en los que también se basan algunas políticas, y que son muy relevantes. Es decir, exige un análisis cuantitativo y cualitativo, no siempre realizado previamente, que vincula políticas (presupuestaria, sectorial y de igualdad) muchas veces no cruzadas con anterioridad.

Por ello, uno de los primeros estereotipos a superar en estos análisis es el que presupone que los presupuestos son “neutros” al género, cuando en la práctica son “ciegos” al mismo, ya que suelen dar por supuesto roles y estructuras sociales que perpetúan situaciones de discriminación, naturalizándolas. Por ello, tal como nos recordaba Elson hace ya dos décadas, los presupuestos públicos generalmente infravaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ya que descuentan la economía no remunerada, donde las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que las relaciones de género y la distribución de los recursos en función del género tienen en la producción total, el nivel de ahorro, inversión, etc. (Elson, 2002). En los últimos años se han dado algunos avances en estos análisis más macro, pero todavía queda mucho por hacer en este terreno (Kolovich, 2018).

Respecto a las metodologías utilizadas en estos procesos, nos encontramos con una batería de instrumentos, muchos de los cuales se han recopilado en diversas publicaciones (Budlender et al. 2002; Elson, 2002; Andía y Beltrán, 2003; Sharp, 2003; Jubeto, 2006, Villota et al. 2009; Coello, 2015; O’Hagan y Klatzer, 2018, Gil, 2018, Stotsky, 2020, entre otras). No obstante, todos ellos suelen distinguir dos grandes apartados en el proceso. El primero suele incluir un análisis de la realidad social en la que está inserta la política pública, por medio de diagnósticos sociodemográficos y de las principales brechas existentes entre mujeres y hombres, combinado con una descripción de las principales políticas, en la que se hace hincapié en las características de los colectivos meta de las mismas, de forma desagregada por sexo, y cada vez más, incorporando una perspectiva interseccional. La visión interseccional está siendo reconocida como fundamental para poder captar las especificidades de los colectivos a los que se está llegando, a cuáles se deja fuera, y cuáles son los vacíos de información con los que nos encontramos en estos procesos.

Nos gustaría añadir, como señalan, entre otras autoras, Lombardo y Verloo (2010:12), que la interseccionalidad política es una temática clave si queremos hacer frente al conjunto de discriminaciones que nos atraviesan, porque

“las estrategias políticas que se dirigen a una desigualdad concreta, por lo general, no son neutrales hacia las demás desigualdades, sino que pueden, por ejemplo, promover la igualdad de género, mientras, a la vez, discriminan a las mujeres inmigrantes u homosexuales”.

La segunda parte en los procesos de PEG, consiste en la reflexión sobre las deficiencias observadas en las políticas para conseguir aquellos objetivos que, bien explícitamente, y generalmente, implícitamente, se vinculan con la igualdad en las políticas analizadas. Tras esta reflexión, es crucial incorporar propuestas de mejora de las políticas para que se puedan ir subsanando las carencias percibidas y centrar mejor la ejecución de las medidas con la intención de que estas contribuyan de forma fehaciente hacia la equidad.

Es importante recordar que las iniciativas de PEG se entienden como parte de un amplio proceso de transformación, fundamentado en el rechazo al modelo patriarcal neoclásico, cuyo epicentro son la acumulación y el crecimiento, y apuestan por el cambio de paradigma hacia la sostenibilidad de la vida, cuyo eje organizador del conjunto socio económico son la propia calidad de vida y el cuidado de los ecosistemas. A modo de inciso y teniendo en cuenta el calado de esta afirmación, cabe preguntarse cómo logran este tipo de iniciativas abrirse espacio en el marco de gobiernos y administraciones que funcionan todavía bajo las lógicas androcéntricas, patriarcales y capitalistas.

Las metodologías utilizadas en la actualidad en nuestro entorno se basan en las propuestas realizadas durante las últimas décadas en los territorios donde recibieron mayor impulso estas iniciativas. En el siguiente cuadro (Cuadro 1) sintetizamos algunas de las principales aportaciones metodológicas de estas experiencias, que han sido una fuente de inspiración en diferentes iniciativas de PEG de nuestros territorios.

Cuadro 1. Una muestra de claves metodológicas utilizadas en las experiencias referentes

ORIGEN GEOGRAFICO	LINEAS METODOLOGICAS
Australia	Clasificación del gasto público en 3 categorías
Sudáfrica	Necesidad de diagnósticos de la realidad social (incidencia en la compleja realidad de las mujeres)

Reino Unido	Batería de métodos, incidiendo en la percepción de los colectivos receptores de los servicios públicos, en la visión macro, en los ingresos, y en los vínculos de las políticas con los cuidados.
Suecia	Método 3R (representación, recursos y realidad)
Escocia	Preguntas básicas para conocer lo que se hace, las resistencias a la introducción de cambios y propuestas de mejora.
Andalucía	Método G+ y adaptación del 3R sueco
Italia	Enfoque de las capacidades
(2 enfoques)	Establecimiento de objetivos cuantitativos a conseguir (benchmarking)
Bolivia	Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género

Fuente: trabajos previos realizados por las autoras y recogidos en la bibliografía

De la pionera experiencia australiana, ha sido muy relevante la propuesta de clasificación del gasto público en diversas categorías, distinguiendo aquellos gastos o inversiones destinadas específicamente a las políticas de acción positiva, con efectos principalmente sobre las mujeres y las niñas, así como las dirigidas a la promoción de la paridad en la plantilla de la administración, con objeto de acabar con la segregación vertical y horizontal, las brechas salariales y la visibilización de las políticas de conciliación y de formación en género, por ejemplo.

De la propuesta sudafricana, destaca el análisis de la situación en la que viven las diversas mujeres y hombres de una comunidad en los ámbitos relacionados con las actuaciones públicas. Esto ha supuesto que en muchos análisis se hayan cruzado los diagnósticos de la realidad, con el alcance de las medidas políticas planificadas. Y este cruce se ha visto reflejado en muchos informes en los que se dedica un apartado específico al análisis de la realidad social de mujeres y hombres en diversos ámbitos. No obstante, es frecuente que estos diagnósticos no se centren principalmente en aquellas áreas en las que tiene competencias el nivel administrativo que realiza el análisis, sino que suele depender de la disponibilidad de los datos desagregados por sexo (y otras variables) existente.

De la propuesta británica, se ha utilizado frecuentemente el análisis desagregado por sexo de las personas usuarias de las iniciativas impulsadas por la administración (tanto en los ejercicios anteriores, como la previsión de alcance poblacional para el siguiente ejercicio), así como los niveles de satisfacción de la población destinataria de las medidas, para intentar acercarse al análisis de la calidad de los servicios ofrecidos. En esta propuesta, se incluía también el análisis de la política macro (objetivos macro para la legislatura), el de algunos ingresos públicos, y el vínculo entre las modificaciones en el gasto y los cambios en los usos del tiempo no remunerado (trabajos domésticos y de cuidados no remunerados), propuestas menos analizadas en la práctica.

De la propuesta sueca, generada por la asociación de municipios suecos, ha destacado la adaptación de la metodología 3R que desarrollaron a partir de los años 90 del siglo XX. Esta metodología servía para el análisis de la representación municipal (quienes intervienen y participan con la administración en la toma de decisiones), de los recursos utilizados (monetarios, de tiempo, de espacios...) y de la realidad (estereotipos y valores existentes en la estructura social normalizada, y frecuentemente patriarcal). Una propuesta ambiciosa que ha sido adaptada de diversos modos en las propuestas municipales.

La propuesta de la Junta de Andalucía ha basado su análisis en las 3R mencionadas. Además, ha desarrollado una metodología G+ que ha servido para clasificar el gasto público a partir de la autopercepción que tiene cada área sobre lo que hace, en función de su valoración como palanca de cambio hacia la igualdad. En este recorrido, han trabajado estrechamente con las universidades andaluzas, lo que les ha permitido capacitarse en el conocimiento de la realidad de mujeres y hombres y en el potencial de las políticas públicas.

La propuesta escocesa implica preguntas básicas sobre lo que se hace, cómo se vincula con las políticas de igualdad, qué datos se conocen y cuáles no, y cuáles son las resistencias encontradas y retos a superar. Estas también han sido utilizadas para realizar fichas e informes sectoriales que han permitido avanzar en la reflexión.

La propuesta italiana vinculada con la calidad de vida y el enfoque de las capacidades reflexiona sobre los vínculos existentes entre los ámbitos de actuación de las políticas públicas con los relativos a la calidad de vida de las personas, y hace hincapié en sus efectos sobre los repartos de los cuidados de las personas y del medio en el que vivimos. Uno de sus objetivos principales es el vínculo entre las diversas esferas de actuación pública y su impacto

combinado sobre las vidas de los diversos colectivos humanos que habitan el territorio, siempre de forma desagregada por sexo.

Asimismo, en Italia también ha habido iniciativas que se han basado en el establecimiento de objetivos cuantitativos a conseguir en determinados plazos temporales para hacer seguimiento de los resultados de las políticas, vinculándolas con los objetivos de igualdad. En este camino se han elaborado rankings de las mismas. En algunos casos comienzan comparando las ratios municipales con las medias europeas y van estableciendo objetivos plausibles para poder ir evaluando los logros conseguidos a lo largo del tiempo. Esto exige hacer un esfuerzo por cuantificar objetivos y logros a conseguir. En aquellos más cualitativos, creemos que se complementa muy bien con el enfoque de la calidad de vida.

Finalmente, en esta síntesis mencionaremos la experiencia boliviana, que ha avanzado en la construcción de categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género. Han distinguido la inversión focalizada en mujeres, la inversión en corresponsabilidad social y pública para el cuidado y la sostenibilidad de la vida, así como la inversión en cultura de igualdad y redistribución para la igualdad social y de género.

A tenor de la descripción de las principales aportaciones metodológicas de estas iniciativas relativamente pioneras en sus respectivos contextos, en el siguiente cuadro (Cuadro 2) podemos observar la trasposición de varias de ellas a las iniciativas que nos resultan más cercanas, concretamente en Euskadi, Comunitat Valenciana, Catalunya ⁴¹ y la experiencia del Ayuntamiento de Madrid.

Cuadro 2: Caracterización del análisis de los programas presupuestarios en las iniciativas de nuestro entorno

Territorio	Año de inicio	Liderazgo	Principales características del análisis de los programas presupuestarios
Bilbao	2005	Igualdad y Hacienda	Inicialmente, metodología escocesa a partir de la experiencia piloto impulsada por Emakunde (2000-2002). En 2008 se amplía el análisis al enfoque de

⁴¹ En estos territorios existen otras experiencias de PEG, entre otros, en los municipios de Santa Coloma de Gramanet y Sant Cugat del Vallés. Sin embargo, en este artículo nos centramos en las que aquí mencionamos por ser las que mejor conocemos.

			las capacidades.
Abadiño (Bizkaia)	2010	Técnica de igualdad	Análisis de las ordenanzas fiscales municipales y del área de Cultura y Deportes
Diputación Foral de Gipuzkoa	2010	Hacienda y finanzas	Clasificación de los programas en función de su pertinencia y relevancia de género. Estudio benchmarking con la UE (referencia). Análisis a partir del enfoque de las capacidades (por grupos de edad).
Donostia	2013	Igualdad y Hacienda	Clasificación de los programas en función de su relevancia de género y análisis del gasto siguiendo la clasificación funcional. Estimación del gasto transformador sobre el total.
Barcelona	2016	Igualdad y presupuestos	Clasificación para determinar la pertinencia de género y análisis del gasto, vinculándolos con la política de justicia de género.
Castelló	2016	Igualdad y hacienda	Análisis del gasto en función de su incidencia directa, indirecta o no identificable en materia de igualdad. Un segundo nivel de análisis incorpora el análisis de las 3R.
Madrid	2016	Igualdad y Hacienda	Análisis del gasto presupuestario a partir de la propuesta de las 3R y 3L (líneas estratégicas de la política de igualdad).
València	2018	Igualdad y hacienda	Análisis del gasto en función de su incidencia directa, indirecta o sin incidencia identificable en materia de igualdad.

Fuente: elaboración propia.

Observamos en muchas de las experiencias recogidas en el cuadro anterior, una clara influencia de la metodología seguida por la Junta de Andalucía a partir de 2003. No obstante, la Junta de Andalucía no ha trabajado directamente con los ayuntamientos andaluces, sino con las universidades

andaluzas, como hemos mencionado, así como hace unos años con algunas diputaciones (Córdoba y Málaga), pero sobre todo a nivel de formación y capacitación⁴².

3. Donde nos encontramos:

Las iniciativas de PEG en el ámbito municipal en el Estado español cuentan con trayectorias relativamente cortas y mayoritariamente recientes, pero su recorrido es suficiente para poder extraer interesantes reflexiones y aprendizajes. En las siguientes páginas tratamos de recoger las cuestiones que consideramos más relevantes y que pueden ofrecer insumos al estudio de esta temática, y especialmente, pueden resultar de interés para municipios que estén valorando iniciar un proceso de estas características.

La primera evidencia que nos ofrece el análisis del camino recorrido por las iniciativas de PEG municipales es que la realidad local es muy diversa, y lo es en función de diferentes variables cuya combinación nos ofrece un amplio mosaico de posibilidades. El tamaño del municipio es un factor de peso en el desarrollo de estas iniciativas pues, entre otros, va a determinar elementos clave a la hora de dar inicio y sostenibilidad a las experiencias. Entre ellos, destacan los recursos económicos y humanos de que dispone el ente local, así como las características y herramientas que se utilizan en el proceso presupuestario. La realidad de los municipios más pequeños les lleva a depender de las subvenciones de otras entidades u organismos, lo que sumerge a las áreas de igualdad, allí donde existen, en la inestabilidad, la incertidumbre y el cortoplacismo, generando coyunturas poco favorables para iniciar procesos como los PEG, que requieren de cierta estabilidad, planificación y trabajo a medio-largo plazo.

Así, observamos que, por el momento, son municipios grandes, con recursos para diseñar sus propias propuestas, los que están inmersos en estos procesos. Entre los pequeños se extiende el interés en la materia y, para economizar esfuerzos, van a tomar como referentes las propuestas que están implementando los municipios grandes cercanos o a los que se vinculan administrativamente. En la medida de sus posibilidades, seguirán los pasos y propuestas metodológicas de los grandes.

Partiendo de esta realidad, en este apartado tratamos de ordenar los aprendizajes que nos dejan las experiencias de PEG locales en lo relativo a dos grandes ejes: los y las agentes involucrados y las propuestas metodológicas para el análisis feminista de los presupuestos.

⁴²Gracias a la información suministrada por Alicia del Olmo, experta en esta materia, sabemos que la Junta de Andalucía ha colaborado con el ayuntamiento de Sevilla, a nivel de sensibilización y formación, aunque sin desarrollos posteriores, por el momento. Por su parte, el ayuntamiento de Málaga y el de Granada también tienen cierta experiencia en la materia, pero de forma autónoma.

3.1 Agentes involucrados

Los y las agentes que se involucran en las iniciativas de PEG local van a ser claves para su desarrollo, adquiriendo especial relevancia los liderazgos que se instauran y la formación impartida al personal para la generación de capacidades en la administración. Estos son los ítems centrales que abordamos en este subapartado, a los que sumamos una breve reflexión alrededor de las posibilidades y retos que supone la contratación de servicios de asesoría externa.

3.1.1. Agentes involucrados: liderazgos, estructuras ad hoc y movimiento feminista

La introducción de la transversalidad de género en los planes de igualdad de las administraciones públicas ha influido en el impulso de una nueva gobernanza institucional. En la misma, el análisis de los recursos monetarios con los que cuenta la administración para llevar a cabo sus políticas es básico, por lo que cada día se inserta más esta medida como parte relevante de las políticas de igualdad.

Por ello, el interés en los PEG y en las propuestas a favor de emprender una iniciativa de este tipo suele surgir en las áreas de igualdad. Estas áreas, frecuentemente, no cuentan con el poder de facto necesario para liderar en solitario las iniciativas, así como tampoco disponen de conocimientos específicos suficientes del proceso presupuestario municipal. En este contexto y atendiendo al principio de transversalidad, va a resultar estratégico que el liderazgo de la iniciativa de PEG sea compartido con el área con competencias en materia presupuestaria, un área que no siempre encuentra motivos o presenta buena predisposición para emprender una iniciativa de este tipo. Los conocimientos, la experiencia y las competencias decada una de estas áreas van a resultar complementarias e imprescindibles para avanzar en materia de PEG.

El coliderazgo de igualdad y presupuestos va a tener que ir acompañado de voluntad política real, lo que debe de traducirse en la asignación de los recursos necesarios para poder desarrollar estas iniciativas. Estos recursos están centrados inicialmente en la dedicación de tiempo del personal que se va a dedicar a trabajar a partir de nuevas lógicas y que debe aprender a introducir una visión feminista en su área de intervención, lo que prácticamente en todos los casos exige una formación específica en esta materia.

Además de este núcleo central que lidera el proceso, en diferentes iniciativas se han creado estructuras ad hoc, más o menos formales en función de cada caso, en las que participan las diferentes áreas involucradas en el presupuesto.

La finalidad de estas estructuras es generar un espacio de coordinación e implicación de las diferentes áreas administrativas, con el fin de superar las dinámicas de trabajo instaladas en muchas administraciones que pasan por la atomización y la sectorialización. Este es el caso, entre otras, de la experiencia de Madrid, que cuenta con la Comisión de Evaluación de Impacto de Género en el Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, creada a partir de la aprobación del correspondiente decreto.

Por último, hablar de agentes implicados o implicadas nos sitúa delante del dilema de qué sucede con el movimiento feminista en las experiencias de PEG. La bibliografía feminista señala la pertinencia de su involucramiento, así como las favorables aportaciones que la misma reporta a la iniciativa. Sin embargo, a pesar del consenso teórico sobre esta cuestión, las experiencias prácticas nos muestran la dificultad de incorporar a las organizaciones feministas en estas dinámicas. En las administraciones persiste una visión de la gestión pública en la que el poder que implica la capacidad de decisión se atribuye prácticamente en exclusiva, cuando no completamente, a los poderes públicos. En este sentido es importante traer a colación de nuevo el caso del Ayuntamiento de Madrid, que incorpora, desde la anterior legislatura, en la Comisión de Evaluación de Impacto de Género en los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid, dos vocalías para representantes de las asociaciones feministas, que, si bien tienen voz, no disponen de voto.

A nivel internacional, la participación de grupos de activistas feministas en los procesos presupuestarios se ha realizado, principalmente, en aquellos casos en los que estos análisis se realizan desde fuera de la administración, como un instrumento de incidencia política. Observamos, por tanto, que en los pocos casos que se han abierto a la participación, la relación que se ha establecido entre movimiento feminista e institución adquiere un carácter consultivo, pero no vinculante. Sin duda, la cuestión de la participación del movimiento feminista en las experiencias de PEG sigue siendo un reto.

3.1.2 La generación de capacidades en la administración local

La incursión en los PEG requiere de capacitación interna si se quieren impulsar transformaciones duraderas en la administración. El cruce de la mirada de igualdad unida a la fiscal-presupuestaria suele ser novedosa en toda administración, por lo que se requiere un esfuerzo claro de formación del personal implicado en las diversas políticas públicas. En este proceso, la implicación del personal político y, particularmente, del personal técnico es clave.

Es importante generar capacidades, tanto en lo relativo a los procesos de transversalización de género, su base legislativa y las herramientas disponibles

para avanzar en el desarrollo de las políticas de igualdad, como en lo relativo al proceso presupuestario municipal, la normativa que lo rige, las herramientas que se utilizan en las diferentes fases del presupuesto e, incluso, cualquier herramienta de planificación o seguimiento de las políticas públicas municipales (desde los indicadores de género hasta la gestión de los contratos públicos, entre otros). Esta formación es imprescindible en los inicios de la experiencia, pues el desconocimiento inicial, puede implicar desconcierto e, incluso, ciertas reticencias entre el personal de la propia administración.

Además de la formación inicial, la formación continua (de profundización) va a permitir ofrecer respuesta a las necesidades formativas que van a ir surgiendo en el proceso, así como focalizarla y especializarla atendiendo a las materias concretas que se abordan desde cada una de las diferentes áreas de gestión del ayuntamiento.

La formación puede adoptar diferentes fórmulas, entre las que destacan principalmente dos. En los primeros pasos de estas experiencias, es habitual contratar a una persona o entidad experta en la materia, externa a la administración, la cual imparte una formación básica para familiarizar al personal con los objetivos, componentes y principales metodologías utilizadas en estos procesos, así como con las propuestas concretas para poder comenzar el proceso en esa administración. Una segunda fórmula, también utilizada, consiste en el intercambio de experiencias y buenas prácticas. En este caso, se impulsan espacios formativos ofrecidos habitualmente por instituciones supramunicipales con competencias en la capacitación del personal de las administraciones locales. En dichos procesos formativos suelen generarse dinámicas en las que coincide personal de diferentes municipios que comparten intereses, experiencias, dificultades y lenguajes, lo que proporciona unas coordenadas favorables para el aprendizaje, tanto de materias vinculadas con el “currículum oficial” de la formación, como de las temáticas surgidas en los espacios de convivencia extraformativos.

El intercambio de experiencias también se produce a pequeña escala, en reuniones bilaterales entre iguales, que generalmente impulsan las áreas de igualdad con el fin de mostrar a las respectivas áreas de presupuestos, la posibilidad de aplicación de sus propuestas.

3.1.3. El rol de las posibles asesorías externas

En diferentes experiencias de PEG, y directamente relacionado con la disponibilidad de recursos, se ha optado por la contratación de un asesoramiento técnico externo para realizar, principalmente, el diseño de la propuesta metodológica de análisis del presupuesto. El recurso de la asistencia técnica se utiliza tanto en las fases iniciales de las experiencias, tal y como ha

sucedido en las experiencias de Barcelona, Bilbao, Castellón, Donostia y Valencia, como en fases posteriores en las que se persigue ampliar el campo de análisis. Este último es el caso de las iniciativas, entre otras, de Barcelona y Castellón, en los que también se ha contratado una asistencia técnica para ampliar el análisis feminista e incluir, junto al análisis de los gastos, el de los ingresos municipales.

A grandes rasgos, observamos que se producen dos tipos de prácticas en los procesos de asesoramiento. Uno de ellos se basa en el acompañamiento técnico y formativo al personal de la administración para la generación de capacidades y creación de herramientas de trabajo, asumiéndose desde el inicio que el análisis del presupuesto es responsabilidad de la propia administración. En cambio, en otros casos se delega en el asesoramiento técnico externo tanto el diseño de la propuesta metodológica como la realización del análisis del presupuesto municipal, es decir, se externaliza el análisis del presupuesto desde la perspectiva feminista, de modo tal que la administración local no se impregna del proceso ni adquiere capacidades.

Frente a esta dualidad, es importante reflexionar sobre el objetivo final de la iniciativa de PEG para, llegado el caso, asumir una alternativa u otra de asesoramiento. En la medida que se pretenda avanzar en la transversalidad y la transformación (a pesar de que esta opción requiera más tiempo y esfuerzo), será necesario instalar las capacidades en la propia estructura técnica y administrativa.

En la actualidad, a medida que se va incorporando en los mandatos normativos de las administraciones públicas la puesta en marcha de mecanismos para impulsar las políticas de igualdad (por ejemplo, la obligatoriedad de realizar planes de igualdad, o analizar los presupuestos desde la perspectiva de género,...), está siendo cada vez más frecuente que compañías consultoras, principalmente grandes empresas internacionales, sin conocimiento en la materia, se apropien del discurso feminista y ofrezcan estos servicios de asesoría como si no fuera necesaria una formación previa, ya que lo consideran un nicho de mercado más. Esto forma parte de un conjunto de prácticas intrusivas que despolitizan y hacen perder los objetivos de transformación social que estas iniciativas tienen desde sus orígenes. Por ello, se ha comenzado a denunciar públicamente este riesgo, solicitando que se regulen estas prácticas, tal como Teresa Villaverde recoge en un interesante artículo para Pikara magazine (2021)⁴³.

3.2. Metodología para el análisis feminista de los presupuestos.

⁴³Villaverde, Teresa (2021): "El feminismo como nicho de mercado". *Pikara magazine*, 26/05

El análisis del presupuesto debe adaptarse, en cada caso, a la realidad y a los objetivos concretos que se fijan. Por lo tanto, en cada lugar habrá que diseñar o adaptar la propuesta metodológica para realizar el mencionado análisis. En dicho diseño resultará importante contemplar los cuatro elementos que se abordan en este subapartado: el alcance de la iniciativa, la clasificación del gasto, el análisis de los programas presupuestarios relevantes, y la estructura y contenidos del informe anual del presupuesto programado, así como, el vinculado a la cuenta general de ejecución presupuestaria.

Para poder llevar adelante estos elementos clave, es importante conocer previamente las herramientas que, en cada caso, se utilizan en las diferentes fases del ciclo presupuestario e, incluso, aquellas que marcan los pasos de la planificación y evaluación de los programas o políticas públicas locales. Así mismo, hay que conocer la legislación que afecta al proceso presupuestario municipal y ser conscientes de la vinculación directa que existe, tanto para los ingresos como para los gastos, entre los diferentes niveles administrativos.

Cuando este trabajo lo realizan personas de la organización, la puesta en marcha del proceso suele realizarse de forma gradual, ya que se suele demandar que su implantación no incremente de golpe el trabajo de las personas encargadas de realizar estos análisis. Esto implica, frecuentemente, la puesta en marcha de experiencias piloto, que abarcan un número reducido de programas o actividades, generalmente vinculadas con grupos humanos "aliados". En suma, realizar un análisis amplio que involucre a todas las áreas municipales suele llevar bastante tiempo, lo que exige una planificación del trabajo que, generalmente, abarca diversos ejercicios presupuestarios.

En todos los casos se requiere tiempo y planificación en el medio plazo, algo a lo que no se está acostumbrado en algunas administraciones, donde los plazos más largos contemplados son las legislaturas, y los resultados tangibles se quieren conseguir dentro de las mismas. Y esto choca con las lógicas y tiempos de estas dinámicas innovadoras y transformadoras. Temáticas sobre las que reflexionaremos con mayor detalle en el siguiente apartado de este trabajo.

3.2.1. La fijación del alcance del análisis presupuestario

En relación con el alcance de la iniciativa, es importante determinar dos elementos. En primer lugar, hay que decidir si se incluyen en el análisis los gastos, los ingresos o ambos. En este sentido, en la fijación del objeto de estudio encontramos un predominio en los gastos de las entidades locales, pero también observamos excepciones que se centran en los ingresos. Los ingresos municipales están conformados por los tributos y los precios públicos, suponiendo los primeros un mayor porcentaje de recursos para los consistorios. Los tributos incluyen tanto los impuestos que se aplican sobre los bienes e ingresos de las personas, como las tasas que se aplican por el uso para

beneficio particular de un bien público o por la prestación de un servicio de la administración. Por ello, el análisis feminista de los tributos nos acerca a la distribución de la renta y de la riqueza de hombres y mujeres, por medio de las acciones públicas que impulsan su redistribución o las modalidades de gestión del patrimonio privado o público (tasas, precios públicos,...). Es importante señalar que los tributos se aprueban a través de las ordenanzas fiscales municipales, por lo que hay que tener en cuenta la elaboración de informes previos de impacto de género.

Entre las excepciones que han analizado los ingresos municipales, contamos con las experiencias piloto de análisis preliminar de las ordenanzas fiscales realizadas tanto en Ayuntamiento de Bilbao en 2009 como en el Ayuntamiento de Abadiño (Bizkaia) en 2010. Aunque se contaba con pocos datos desagregados por sexo, se analizaron aquellas figuras impositivas municipales que contaban con información desagregada por sexo. En el caso de ayuntamientos grandes, está la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona que, además de analizar los gastos, ha realizado también un informe de impacto de género de los tributos (impuestos y tasas) y de los precios públicos del Ayuntamiento. Por su parte, el Ayuntamiento de Gasteiz ha analizado las tasas desde una perspectiva de género y el Ayuntamiento de Castellón está tratando de avanzar también en esta línea, pero todavía se encuentra en una fase muy inicial del proceso.

En segundo lugar, hay que definir si el análisis presupuestario se va a centrar en la totalidad o en una parte de los gastos⁴⁴. A la hora de tomar esta decisión, resulta de interés tener en cuenta que la legislación vigente establece diferentes clasificaciones del gasto presupuestario⁴⁵. El análisis feminista del gasto público puede articularse a partir de una de ellas o abrazar varias.

Aquellas iniciativas que se fijan en la clasificación económica suelen centrar su estudio sobre los capítulos de gasto corriente, comenzando por el capítulo I que recoge los gastos de personal, y los capítulos II (compra de bienes corrientes y gastos de funcionamiento) y IV (transferencias corrientes). El análisis del capítulo I permite conocer la distribución horizontal y vertical de la

⁴⁴Nos centramos en los gastos ya que, como hemos visto, todas las iniciativas trabajan sobre ellos.

⁴⁵De acuerdo a lo establecido en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo que modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, los gastos presupuestarios se organizan en diferentes clasificaciones: orgánica, económica, y opcionalmente, funcional o por programas. La primera de ellas hace referencia a quien gasta, es decir, identifica los gastos en función del órgano que realiza los gastos. La económica se centra en qué se gasta y diferencia los gastos corrientes y de capital, fijando el capítulo, artículo, concepto y subconcepto. Por su parte, la clasificación por programas responde a la pregunta ¿para qué se gasta? A veces, esta clasificación se organiza por líneas de gasto, no agrupados en programas, sino en actividades.

plantilla por sexo, lo que permitirá visibilizar la persistencia o no de segregación laboral y las brechas salariales existentes. Asimismo, permitirá analizar la existencia de brechas de género en las diversas licencias solicitadas, por conciliación o por otros motivos, o en las formaciones impartidas al personal. En el capítulo II se incluyen las contrataciones externas de provisión de servicios a los que recurre la administración, en el marco de las cuales es interesante indagar sobre la incorporación de cláusulas sociales y de igualdad en los correspondientes procesos de contratación. Los cambios en la normativa relativa a los contratos públicos están generando debate y la necesidad de profundizar en las oportunidades y límites de los mismos para incorporar dichas cláusulas. En la actualidad, tras la aprobación⁴⁶ de la obligatoriedad de presentar registros y auditorías salariales de forma progresiva en las grandes y medianas empresas, esto proveerá información significativa sobre aquellas empresas privadas a las que la administración pública adjudica contratos, ya que podrá verificar qué tipos de brechas salariales existen, y qué medidas incorporan para su reducción en sus planes de igualdad. Por su parte, el análisis del capítulo IV permite identificar y hacer seguimiento de los colectivos a los que la administración financia actividades o presta ayudas económicas directas.

Cuando el análisis del presupuesto se articula a partir de la clasificación del gasto por programas, la unidad de análisis pasa a ser, valga la redundancia, el programa presupuestario⁴⁷. La clasificación por programas implica necesariamente y de acuerdo a lo establecido en la ley, la codificación de los gastos presupuestarios a partir de la atribución, en función de los objetivos y finalidades del gasto⁴⁸, de un código de entre los establecidos en el catálogo. Hay ayuntamientos que además de esta codificación del gasto, incorporan herramientas de planificación que recogen información descriptiva de los programas como son los objetivos, medidas e indicadores. En este último caso, el análisis feminista de los programas va a resultar, en principio, menos complejo, siempre que esos datos se actualicen anualmente y respondan realmente a los planes de ejecución anual, ya que a veces no sirven como

⁴⁶El Real Decreto 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, establecía, entre otras materias, la obligatoriedad de las empresas desde 50 personas trabajadoras de implantar planes de igualdad; de crear un registro de Planes de igualdad, de elaborar un registro salarial anual por parte de la empresa, y la realización de auditorías salariales con cada nuevo plan de igualdad. El 13 de octubre de 2020 se aprobaron dos Reales Decretos que lo desarrollaban, el 901/2020 y el 902/2020.

⁴⁷El programa presupuestario o de gasto establece una serie de objetivos anuales, así como el conjunto de bienes, servicios y actuaciones previstas para lograrlos, y la cuantía presupuestaria que se destina a su ejecución.

⁴⁸Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

referentes fehacientes de lo planificado para el ejercicio siguiente, ya que caen en la rutina, se repiten año tras año y no son consultados.

En el caso de las corporaciones que no disponen de estas herramientas de planificación y presupuestación, el análisis feminista del gasto resulta más complejo. Frente a esta dificultad, se abre la posibilidad de ampliar los objetivos de la propia iniciativa de PEG incorporando la mejora de los procesos y herramientas de planificación y presupuestación municipal.

La elección de qué gastos se incluyen en el análisis y cuáles no, puede venir motivada por otras cuestiones que nada tienen que ver con las diferentes formas de clasificación del gasto público. Observamos casos en los que, atendiendo a la voluntad de participación o a una decisión estratégica, se opta por iniciar el análisis del gasto con determinadas áreas de gestión de la entidad e ir ampliándolas con el paso del tiempo. Este es el caso del Ayuntamiento de Castellón y de Valencia.

3.2.2. *La clasificación del gasto*

El análisis del presupuesto se inicia, en reiteradas ocasiones, con la clasificación del gasto público. Partimos de una gran diversidad de gastos incluidos en los presupuestos de los diversos departamentos de una administración. Si bien es cierto que son pocos los gastos cuyo análisis de género no resulta pertinente, no lo es menos que, dadas sus características, no todos los programas tienen la misma relevancia o capacidad para reducir desigualdades. Por ello, habrá que establecer cuáles son relevantes para el análisis desde la perspectiva de género y cuáles no, e incluso descartar aquellos cuyo análisis consideramos que no es pertinente, aunque estos suelen ser muy pocos. Clasificar los programas facilita pautar una incorporación progresiva de los programas presupuestarios al análisis feminista en función de su potencial para favorecer la igualdad de género.

Las experiencias de PEG locales nos muestran que esta primera clasificación se está realizando, principalmente, en base a los tres criterios que pueden observarse en el cuadro 3.

Cuadro 3: Criterios para la clasificación del gasto

Criterio	Definición
Pertinencia	Contempla si los programas inciden, directa o indirectamente, sobre las personas, descartando el análisis de aquellos que no lo hacen. Estos suelen ser programas

	instrumentales.
Relevancia	Pretende establecer una gradación de los programas en función de su potencial para favorecer la igualdad de género. Para ello se establecen diferentes criterios ⁴⁹ (que varían para cada iniciativa) que se analizarán y cuya puntuación permitirá definir una relevancia alta, media o baja de los programas.
Gasto directo en igualdad	Se clasifican los programas en función de si el correspondiente gasto incide directa o indirectamente en igualdad.

Fuente: elaboración propia

En relación al primer y segundo criterio, inspirados ambos en la propuesta G+ de la Junta de Andalucía, señalar que pueden presentarse conjuntamente y de manera consecutiva en una misma iniciativa. La pertinencia permite eliminar del análisis feminista aquellos programas que no inciden directa o indirectamente en las personas, por lo que su análisis no resulta pertinente. Por su parte, la clasificación de los programas según su relevancia nos va a mostrar cuales son los programas con mayor potencial de transformación y, por lo tanto, por cuales va a resultar estratégico iniciar el trabajo.

El tercer criterio para la clasificación de los programas es el que agrupa los gastos en función de si inciden directa o indirectamente en igualdad. En relación a este criterio se ha abierto un interesante debate, alimentado, principalmente, por el hecho que hay administraciones que incluyen en su normativa el mandato de destinar a políticas explícitas de igualdad entre el 1% y el 5% del presupuesto. Frente a este imperativo, surge la necesidad de esclarecer qué se entiende por "igualdad" y más concretamente, cuáles son los gastos/programas que se considera que se destinan directamente a fomentarla: ¿son únicamente aquellos que se dirigen a las mujeres?, ¿Son los programas cuyo objetivo explícito es la igualdad?, ¿Qué sucede con la transversalidad?, ¿Y los programas dirigidos al cuidado de personas dependientes o menores, es decir, que favorecen la corresponsabilidad?, ¿Debe considerarse gasto directo el que se destina al capítulo I del área de igualdad?

⁴⁹Entre los criterios que podemos encontrar para determinar la relevancia de los programas tenemos, entre otras, la competencia de la administración en la temática que aborda el programa, la capacidad de impacto vinculada a la cantidad de población sobre la que incide el programa, la relevancia funcional que visibiliza qué programas se consideran palanca de cambio para favorecer la igualdad y la gestión del personal que implica.

Sin duda, este es un debate inconcluso en el que es necesario seguir avanzando, especialmente teniendo en cuenta que existen normativas que exigen que un porcentaje determinado de recursos se destine a la igualdad de manera directa.

3.2.3. El análisis de los programas

El análisis de los programas presupuestarios representa el núcleo del estudio del presupuesto y la información que genera es central para elaborar el informe de análisis de género anual del presupuesto. Las diferentes iniciativas han construido sus propias propuestas metodológicas de análisis partiendo de diferentes enfoques, sin embargo, identificamos ciertas cuestiones de forma, procedimiento y contenido que se comparten. En relación a la forma y el procedimiento, encontramos que las diferentes iniciativas comparten el uso de las fichas de análisis de género como herramienta para articular el análisis de los programas. Estas fichas incluyen una serie de ítems (que varían en cada iniciativa) a analizar para cada programa presupuestario, desde la correspondiente área de gestión y que se han incorporado como parte de la documentación a completar en el proceso de elaboración del presupuesto.

Se suele comenzar el análisis por los programas (o partidas de gasto) específicamente enfocadas en las temáticas que afectan a las mujeres y las niñas y, dado que son generalmente pocos y se les destinan escasos recursos, se suelen unir los programas que impulsan la igualdad de oportunidades, la corresponsabilidad social de los hombres y el cambio de valores y estereotipos sociales, de forma explícita. Estos suelen formar un bloque, que actualmente en varios entes locales de nuestro entorno, está teniendo especial relevancia a pesar de su poco peso presupuestario.

A continuación, se suele analizar cómo se está transversalizando el género en el resto de partidas de gasto, vinculando las acciones realizadas con las desigualdades detectadas entre mujeres y hombres en el ámbito de actuación pública en cuestión. Este es el grueso del presupuesto y suele requerir así mismo una clasificación y jerarquización interna en cada área de actuación, para ordenar los más relevantes, y a continuación elegir aquellas actividades que se van a analizar en profundidad.

Las diferentes iniciativas han adoptado sus propias propuestas metodológicas para realizar el análisis de los programas presupuestarios desde una mirada feminista. Identificamos la existencia de, por lo menos, tres enfoques sobre los que se sostienen estas propuestas: el del impacto de género, el de las 3R y el de las capacidades. Las iniciativas que optan por un análisis podríamos decir "más clásico", del impacto de género de los programas, articulan el análisis de los programas principalmente, alrededor del diagnóstico de género de la

realidad sobre la que incide el programa, la previsión de los resultados que se obtendrían con la implementación del programa (poniendo el foco en sus actividades principales), la valoración del impacto de género y las propuestas de mejora. En definitiva, se trata de realizar un ejercicio de previsión de cómo incidirá un determinado programa en las condiciones de vida de las mujeres y las niñas en comparación con las de los hombres y los niños con el fin de poder incorporar mejoras en el caso que el impacto sea negativo. Este es el caso, entre otros, del Ayuntamiento de Barcelona.

Un segundo enfoque que se está adaptando en iniciativas como las de Madrid de manera pionera y posteriormente en Castellón y Valencia, es el del análisis que se denominan de “las 3R: Roles, Recursos y Representación”. En este caso se parte de que la eliminación o reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres se produce cuando se incide sobre la deconstrucción de los roles y estereotipos de género (R1), se facilita el acceso y control de las mujeres sobre los recursos económicos, de tiempo, espacio, etc. (R2) y, finalmente, cuando se promueve la presencia y participación equilibrada de las mujeres, especialmente en los espacios masculinizados (3R). A partir de esta premisa, el análisis de los programas presupuestarios pasa por analizar su incidencia sobre alguna de las 3R.

El tercer enfoque para el análisis feminista de los programas presupuestarios es el de las capacidades, opción asumida por la Diputación de Gipuzkoa y la ya extinta experiencia del Consell de Mallorca. Bajo este enfoque se ha considerado relevante agrupar los programas de la administración pública en función de sus vínculos con las diversas dimensiones que configuran la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de un territorio. Estas dimensiones o capacidades son seleccionadas de acuerdo a las diferentes propuestas existentes y adaptadas según las competencias e intereses de la administración en cuestión. A su vez, vinculan las decisiones adoptadas por las políticas presupuestarias y sus efectos sobre las esferas no remuneradas de la economía (economía de los cuidados...).

Observamos que, independientemente del enfoque que se adopte, dos cuestiones que aparecen reiteradamente en el análisis de los programas son su vinculación a la planificación estratégica de igualdad y la importancia de los indicadores. En relación al primero, resulta interesante relacionar los programas presupuestarios con las prioridades políticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres que se recogen en los planes de igualdad (siempre que existan y estén actualizados). Esta es una manera de acercar dichas prioridades a las diferentes áreas, de establecer vínculos de cooperación y, en definitiva, mejorar la política pública en favor de la calidad de vida de las personas. Iniciativas como la del Ayuntamiento de Barcelona, Donostia, Madrid o el de Valencia, entre otros, establecen en la ficha de análisis de género este ítem.

En relación a los indicadores, en el capítulo siguiente, María de la Fuente profundiza sobre la importancia de los indicadores, motivo por el cual no nos extenderemos, pero sí queremos resaltar que en los procesos de PEG también resultan clave. En este sentido, es importante avanzar en la desagregación por sexo de los indicadores que se utilizan e incluir aquellos que se consideren estratégicos para conocer la situación de las mujeres y de los hombres. Al mismo tiempo, es importante cruzar los datos con otras variables que permitan visibilizar la complejidad y diversidad de la población. En cualquier caso, la posible precariedad del sistema de indicadores presupuestarios que podemos encontrarnos en una administración local no puede convertirse en un obstáculo insalvable, al contrario, debe reconocerse que se irá mejorando con el tiempo.

3.2.4. Estructura y contenidos del informe del presupuesto desde la perspectiva de género

Con toda la información recogida en los procesos de clasificación del gasto y, especialmente del análisis de los programas presupuestarios, se elabora el informe del presupuesto desde la perspectiva de género. Antes de adentrarnos en los contenidos y estructuras de los informes que se están realizando en diferentes iniciativas, es muy importante remarcar que dicho informe es una herramienta, un medio, no un fin en sí mismo. Concebirlo como un fin nos ubica en un escenario en el cual las iniciativas de PEG se reducen a trabajos analíticos, con mayor o menor contenido e interés. Es decir, se traducen en una tarea técnica adicional a realizar en un momento anual dado, en la institucionalización de un nuevo procedimiento burocrático, pero sin ningún tipo de trascendencia adicional y, por lo tanto, sin incidencia en las políticas para reducir las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Así, si concebimos el informe del presupuesto desde la perspectiva de género como un fin en sí mismo, despolitizamos la iniciativa al desaparecer su potencial para la transformación. Por tanto, el informe debe de ser un medio para lograr dichas transformaciones, para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía. Como señala Rhonda Sharp "el éxito de las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género depende de la capacidad que tengan, en cada caso específico, de introducir cambios concretos en los presupuestos y políticas para la promoción de la igualdad" (2003:30). Es decir, la culminación, el fin de estas iniciativas radica en su capacidad de transformar procesos y realidades que siguen caracterizándose por relevantes desigualdades.

Adentrándonos en los informes, es una realidad que los tiempos efectivos disponibles para su elaboración suelen jugar en contra de las posibilidades de incorporar transformaciones, por lo menos, cuando se piensa en un mismo

ejercicio presupuestario. Estos informes suelen presentarse junto al resto de documentación que se anexa al presupuesto para su aprobación, por lo que los plazos disponibles suelen ser cortos y coincidir con periodos de sobrecarga de trabajo. Bajo esta perspectiva cortoplacista, efectivamente, resulta más complejo disponer de margen para incorporar cambios que repercutan en la reducción de desigualdades. Frente a esta realidad, toma sentido aquello que venimos comentando de la necesidad de contemplar estos procesos en el medio largo plazo, lo que permite incidir tanto sobre diferentes fases del presupuesto como sobre diferentes ejercicios presupuestarios, ampliando de este modo las posibilidades de incorporar cambios que puedan repercutir en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En cuanto a la forma de los informes, observamos que la fórmula que mayoritariamente han adoptado es la de los informes de impacto de género de los presupuestos. A modo de paréntesis cabe señalar que esta no es la única fórmula para elaborar estos informes ni para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, pero si una de ellas. En ocasiones, el hecho de optar por esta fórmula viene relacionado con la intencionalidad de dar respuesta al mandato de elaborar informes de impacto de género de cualquier propuesta de ley, programa o proyecto que se refleja en diferentes normativas estatales y autonómicas.

A pesar de ubicarse bajo el paraguas del informe de impacto de género, los contenidos y estructuras que encontramos en los informes son diferentes y están directamente relacionados con las decisiones metodológicas asumidas inicialmente en lo relativo al alcance del análisis, la clasificación y, especialmente, el análisis de los programas presupuestarios. Los apartados que estructuran algunos de los informes de las iniciativas analizadas son la introducción (acompañada a menudo de apartados vinculados a la fundamentación jurídica y la trayectoria de la iniciativa), el diagnóstico de la realidad, el análisis del personal de la entidad, el análisis de los programas presupuestarios, el análisis de la ejecución presupuestaria y las conclusiones con las propuestas de mejora. Estas propuestas, en muchos casos, reflejan la necesidad de introducir mejoras en el proceso (de recogida de datos, de análisis de los mismos, del lenguaje utilizado, de los objetivos explícitos...), más que propuestas concretas de transformación de los contenidos de las políticas. En algunos casos, los informes recogen en su primer apartado un resumen ejecutivo de todo el documento, lo que permite extraer las principales ideas del informe en formato breve.

4. Hacia dónde vamos

En este capítulo hemos tratado de articular el pasado con el presente, recuperando los orígenes de las iniciativas de PEG, el “de dónde venimos”, para comprender el “donde estamos”, es decir, acercarnos al estado actual

de dichas iniciativas. Recuperar la memoria de los orígenes es necesario para comprender el posterior desarrollo de las iniciativas. Al mismo tiempo, conocerlas nos permite extraer importantes aprendizajes a partir de los cuales poder hacer frente a los retos a abordar en el futuro. En estas páginas tratamos de avanzar en esta línea, aunque en muchas ocasiones, las aportaciones que presentamos se traducen, más que en firmes certezas, en la apertura de nuevos interrogantes sobre los que seguir reflexionando. De cualquier modo, así cerramos la triada pasado-presente-futuro esperando contribuir con ella al desarrollo de los PEG.

Al inicio del capítulo abríamos un interrogante sobre la aparente contradicción que supone la apertura de espacios en las instituciones patriarcales para la incorporación o instalación de iniciativas feministas con un importante potencial transformador. Tras haber realizado el acercamiento a las iniciativas de PEG locales, podemos replantear la pregunta invirtiendo los términos, de tal modo que nos cuestionemos qué capacidad transformadora real pueden tener las iniciativas de PEG que se instalan en unas administraciones conservadoras que no tienen instalados procesos que contemplen el ciclo de las políticas públicas con las correspondientes herramientas de trabajo, ni se muestran partidarias de la cultura del cambio.

Tomar conciencia sobre las coordenadas de partida resulta necesario para poder articular las propuestas de los PEG. En este sentido, a la hora de iniciar un proceso de este tipo, resulta imprescindible realizar (y no siempre se hace), un primer ejercicio de reflexión sobre los objetivos a perseguir en el marco de la iniciativa. Es importante lograr escapar de los ritmos trepidantes de trabajo para pensar inicialmente cual es el camino que queremos emprender y, especialmente, cual es el fin que estamos persiguiendo. Fijar objetivos estratégicos para la iniciativa de PEG nos va a permitir articular el proceso de acuerdo y en coherencia con dicho fin, al tiempo que va a impedir, o por lo menos va a dificultar, que perdamos la perspectiva en la medida que nos adentremos en las cuestiones de análisis más micro del presupuesto. De este modo, evitaremos lógicas que nos llevan a acabar confundiendo los medios con los fines y evitaremos perdernos en los propios procesos ya que, como venimos señalando, se trata de transformar con el fin de reducir las desigualdades entre mujeres y hombres y, en definitiva, mejorar la calidad de vida de las personas de la comunidad.

A la hora de fijar estos objetivos estratégicos es interesante recoger dos cuestiones. En primer lugar, tener en consideración los planes de igualdad, siempre y cuando existan, estén vigentes y se hayan elaborado atendiendo a la realidad local y tomando en consideración las voces de las mujeres del municipio. Asimismo, otro instrumento que puede ser interesante para la fijación de estos objetivos es el programa político para la legislatura en cuestión.

En segundo lugar, es importante conocer y partir de la cultura de presupuestación y de gestión de las políticas públicas existentes en la localidad en cuestión. Lejos de lo fijado en los marcos teóricos, observamos que el diseño de las políticas no siempre responde a la detección de las necesidades e intereses de la población, así como tampoco se procede de acuerdo al ciclo de gestión de políticas y programas. La dinámica se invierte y es la coyuntura económica la que determina la fijación inicial de un presupuesto a partir del cual se articulan unos programas o políticas sin mucho análisis, diagnóstico previo, seguimiento durante la ejecución ni evaluación posterior. Esta realidad va a marcar los objetivos a fijar en la iniciativa de PEG, que tal vez, tienen que orientarse inicialmente hacia la transformación de los propios procesos y dinámicas institucionales de gestión política y presupuestaria, siempre incorporando la perspectiva de género.

Igual que resulta central conocer los instrumentos y cultura de presupuestación y de gestión del ciclo de las políticas, es importante tener en cuenta cual es el estado de la implementación del resto de instrumentos para avanzar en transversalidad, es decir, el análisis de impacto de género de las diversas normas municipales, los indicadores, los diagnósticos, etc. En las primeras páginas de este capítulo señalábamos que las iniciativas de PEG requieren de unas condiciones previas que permitan su desarrollo, motivo por el cual, si estas herramientas no se están utilizando correctamente, también habrá que incidir sobre ellas.

Partir de esta reflexión a nivel meso alrededor del "dónde queremos llegar" en el marco de cada iniciativa, resulta imprescindible para evitar que las dinámicas y lógicas de la administración nos lleven a reducir la iniciativa de PEG al análisis de lo micro, al análisis de los programas presupuestarios, como si esto fuese el todo. Este reduccionismo implicaría la pérdida de la esencia de las iniciativas de PEG. Sin duda, este ejercicio de reflexión de hacia dónde queremos avanzar con las iniciativas de PEG, sobre el qué queremos cambiar a partir de la realidad concreta de cada administración, nos permite comprender el por qué hablamos e insistimos en la idea de que los PEG son iniciativas que requieren del medio y largo plazo.

El hecho de no tomar este punto de partida, de no ubicarnos sobre unas coordenadas claras y con una meta que permita articular los pasos a dar y comprender la complejidad de la iniciativa, puede ser uno de los factores que incrementa el riesgo de abandono de la propia iniciativa. Porque, aunque no encontramos muchas referencias bibliográficas que incluyan estas casuísticas, existen casos en los que las iniciativas de PEG acaban abandonándose, y sería necesario conocer las principales razones que llevan a esta renuncia, para poder enfocar mejor los procesos.

Identificado este primer reto, un segundo pasa por tratar de ordenar los mínimos metodológicos para realizar el análisis de los presupuestos desde una mirada feminista, de tal manera que pueda resultar de utilidad a cualquier

ayuntamiento interesado en iniciar un proceso de estas características. En esta síntesis, hemos distinguido los siguientes cinco puntos.

En primer lugar, como hemos visto, las iniciativas de PEG requieren del impulso cooperativo de las áreas de igualdad y presupuestos, al tiempo que deben de implicar a todas las áreas participantes, tratando de promover la comunicación y coordinación entre todas. En esta línea, resulta imprescindible romper las lógicas de poder establecidas en la toma de decisiones y gestión política y abrir espacios en los que tengan cabida y se tomen en consideración, las voces de la ciudadanía, especialmente mujeres y asociaciones feministas del municipio.

En segundo lugar, es imprescindible fijar el alcance de la experiencia, resultando interesante plantear un inicio de la experiencia que se centre en la fase de elaboración del presupuesto y en el análisis de los gastos. En cada caso, habrá que valorar si se dispone de recursos para incorporar al análisis la totalidad de las áreas de gestión o si se planifica una incorporación progresiva.

En paralelo a esta propuesta inicial, sostenemos que el alcance fijado inicialmente debe de ir ampliándose a medida que transcurra el tiempo y vaya consolidándose la iniciativa. Como señalábamos en las páginas anteriores circunscribir la iniciativa únicamente alrededor del análisis del gasto presupuestado implica reducir la propuesta a analizar los compromisos adquiridos, obviando su ejecución final. En la misma línea, además de ir incorporando las diferentes fases presupuestarias a la iniciativa, consideramos que hay que hacer lo propio con los ingresos. Esta ampliación del alcance debe abordarse de acuerdo a los medios disponibles y atendiendo a la consolidación de los primeros pasos.

El tercer paso será clasificar los programas presupuestarios. Como venimos señalando, prácticamente todos los programas presupuestarios tienen impacto de género, pero no todos ellos tienen la misma capacidad transformadora para reducir desigualdades. Por este motivo y atendiendo a la limitación de recursos disponibles, va a resultar importante determinar si los programas son pertinentes en términos de género, pero además, cuál es su grado de relevancia. Entendemos que los programas serán pertinentes siempre que incidan, directa o indirectamente, sobre personas y siempre que se observen desigualdades en el ámbito de influencia del programa en cuestión.

A partir de la definición de la pertinencia habrá que definir la relevancia de género de los programas. Para ello, podemos contemplar, principalmente, si la materia que aborda el programa tiene potencial para reducir las desigualdades existentes, es decir, si, dado su contenido, se puede considerar palanca de cambio. Teniendo en cuenta que este enunciado puede seguir resultando abstracto para el personal de las administraciones, podemos tratar de concretar cuándo consideramos que un programa es palanca de cambio

o transformación. En este sentido, podemos interpretar (y esta no es más que una propuesta abierta al debate) que lo es cuando favorece la reducción de desigualdades en cuanto a: a) representación y participación de las mujeres en espacios masculinizados y de los hombres en espacios feminizados; b) acceso a recursos de forma equitativa, incluyendo tanto los ingresos monetarios, empleos, trabajos no remunerados, servicios públicos, como los repartos equitativos de usos y control de tiempo, de espacio,...; c) deconstrucción de roles y estereotipos; d) hacer frente a las violencias machistas y e) favorecer la corresponsabilidad.

A partir de esta conceptualización, estableceremos un sistema de puntuación que permitirá delimitar la relevancia de género de los programas, pudiendo ser la misma baja, media o alta, según los criterios de baremación que se haya establecido en cada caso. La identificación de la relevancia de género de los programas va a permitir planificar la incorporación de los programas al análisis feminista en función de su incidencia sobre la equidad de género. De este modo, inicialmente vamos a poder concentrar los esfuerzos en aquellos programas con mayor capacidad de transformación y reducción de desigualdades, es decir, en los programas de relevancia de género alta.

Una vez determinada la relevancia de género de los programas, como cuarto paso, realizaremos el análisis de dichos programas que básicamente consistirá en responder a la pregunta sobre si el programa presupuestario reduce, mantiene o incrementa las desigualdades de género existentes. Este análisis se plasmará en las fichas de análisis de género de los programas. Un elemento central que se incorporará para dar respuesta a la pregunta planteada son los indicadores desagregados por sexo, siempre que hagan referencia a personas, y los indicadores de género que recojan la realidad de las cotidianidades de las mujeres que han quedado históricamente invisibilizadas como consecuencia del uso hegemónico de indicadores androcéntricos. Estos nos permitirán comparar los roles desempeñados por las mujeres y los hombres en esos ámbitos. Igualmente, va a resultar importante incorporar un espacio en la ficha de análisis destinado a recoger las propuestas de mejora que se podrían incluir en el programa.

Por último, y a partir de la información elaborada por parte de las diferentes áreas sobre los programas presupuestarios que en cada caso gestionan, desde la coordinación de la iniciativa, se elaborará el informe anual sobre el presupuesto. Al respecto señalar la importancia de que estos informes cumplan con tres características: que sean, en la medida de lo posible, reducidos o que cuenten con un resumen ejecutivo que recoja la información relevante, que sean claros y que resulten de utilidad. Una estructura básica de estos informes puede estar integrada por una introducción, el núcleo analítico del presupuesto desde una mirada feminista y unas propuestas de mejora de cara al ejercicio siguiente.

Los retos hasta aquí planteados requieren de tiempo y recursos. No es baladí recordar que la incursión en el ámbito presupuestario implica incidir en el instrumento neurálgico que concentra mayor poder en cualquier administración. A pesar de todo, seguimos convencidas de que la incidencia feminista sobre el presupuesto es clave para aterrizar las propuestas de transformación social y económica a través de las políticas públicas. El presupuesto es la herramienta que nos permite unir las propuestas teóricas de transformación, tanto de la economía feminista como de otros ámbitos, con la práctica de la política pública, en tanto, definitivamente, aquellas propuestas que no se incluyen en el presupuesto, no pueden dejar su estatus de meras propuestas. Por lo tanto, tenemos que seguir avanzando, lograr trascender la fase analítica e incorporar cambios sustanciales en las políticas y presupuestos públicos con el fin de lograr tanto la reducción de las desigualdades existentes como la transformación del sistema social y económico, a partir de las premisas de ecoddependencia e interdependencia, tal como las interpreta la economía feminista.

5. Referencias bibliográficas

ANDÍA, Bethsabé, y BELTRÁN, Arlette (2003): *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias en la Región Andina*. UNIFEM, Región Andina.

BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni (2002): *Gender Budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.

COELLO, Raquel (2015): *Presupuestos con perspectiva de género: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

ELSON, Diane (2002): *Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos*. Chile: Gobierno de Chile, PNUD, UNIFEM, GTZ.

GIL, Mónica (2018): *Los presupuestos con perspectiva de género en el estado español*. Tesis doctoral. Universitat de València.

DE LA FUENTE, María i ORTIZ, Laia (Coord.) (2006): "Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals. Ciutats i Persones" *Institut de Ciències Polítiques i Socials, UAB*.

JUBETO, Yolanda (2006): *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*. Tesis doctoral, Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.

KOLOVICH, Lisa (Ed.) (2018): *Fiscal policies and Gender Equality*. International Monetary Fund.

LOMBARDO, Emanuela; VERLOO, Mieke (2010): "La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea". *Revista Española De Ciencia Política*, (23), 11-30.

MCKAY, Ailsa; FITZGERALD, Rona (2003): *Manual. Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Emakunde.

O'HAGAN, Angela, y KLATZER, Elizabeth (Eds) (2018): *Gender Budgeting in Europe. Developments and Challenges*. Palgrave Macmillan.

SHARP, Ronda (2003): *Presupuestos para la Equidad, Presupuestos pro-equidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. Nueva York: UNIFEM.

STOTSKY, Janet G. (2020): *Using fiscal policy and public financial management to promote gender equality. International Perspectives*. Routledge Studies in Gender and Economics: London & New York

VILLOTA, Paloma; JUBETO, Yolanda; FERRARI, Ignacio (2009): "Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos". *Observatorio 17*. Instituto de la Mujer: Ministerio de Igualdad.

Capítol 4:

Creació i transferència de coneixement: els indicadors i la formació.

Autora: Maria de la Fuente

1. Introducció: Coneixement, feminismes i polítiques de gènere.

El present capítol aborda dos instruments clau en relació a la creació i transmissió de coneixement en el si de les institucions. Són la creació d'indicadors de gènere i la formació i capacitació per a la igualtat. Per a fer-ho, en aquest apartat introductori, es presenta la importància del coneixement per al feminisme i per a les polítiques de gènere. Aquesta importància apunta en direccions contràries: en el primer cas serveix com una forma de qüestionament del sistema, mentre que en el segon serveix per a transformar les institucions incorporant-hi la perspectiva de gènere.

El segon apartat està dedicat als indicadors de gènere i el tercer a la formació en gènere. En tots dos apartats es presenten inicialment alguns conceptes que permeten ordenar els principals trets característics d'aquestes eines. Després s'exposa de forma breu el desplegament d'aquestes eines en el context català des dels anys noranta. Finalment s'aborden algunes discussions teòriques amb importants implicacions en l'aplicació real d'aquestes polítiques.

Finalment es conclou amb un apartat breu on s'apunten algunes tensions conceptuals i polítiques en les que ens movem quan provem d'aplicar aquests dos instruments a les institucions polítiques a l'actualitat.

1.1 Coneixement i poder. La importància del coneixement per al feminisme

Un dels trets característics de la segona onada del feminisme dels anys setanta va ser el qüestionament del coneixement, i del seu mètode, a causa del seu caràcter androcèntric i patriarcal. La crítica afectava al coneixement en el seu conjunt, però particularment al paradigma positivista, hegemònic. Aquest paradigma parteix de la idea que el coneixement dels àmbits físic-natural i el social són essencialment el mateix, i entén que s'han de conèixer les relacions causa-efecte que existeixen al món objectiu; per això practica el mètode de recerca empíric-experimental que persegueix l'objectiu d'aconseguir la "neutralitat" científica (Alonso y Lombardo, 2014:11). El trencament de les autores de l'anomenada segona onada parteix d'una esmena a l'entramat d'apriorismes filosòfics de les ciències socials, com ara l'individualisme lligat a la

noció d'un subjecte social abstracte i descontextualitzat, que era implícitament masculí (Benhabib, 1992). També es denuncia l'orientació estratègica a aquest coneixement, que és la de sostenir la dominació masculina (per exemple: Luce Irigaray, Sulamith Firestone o Cahtarine McKinnon), mantenint i reforçant l' statu quo. En síntesi, el sub-sistema del coneixement (i en particular del coneixement social) forma part essencial del sistema patriarcal. Cal repensar el món, i fer-ho fora de les normes del coneixement, i fins i tot fora de la representació que ens n'ofereix el llenguatge i la cultura masculines (Lonzi, 1975). Algunes filòsofes actuals apunten, fins i tot, a una tendència anti-teòrica d'aquesta primera embranzida feminista de la segona onada (ja fos per raons essencialistes sobre la "naturalesa emocional femenina" o per raons polítiques estratègiques "per no afavorir la dominació patriarcal") (Squires, 1992).

Una dècada després va guanyar rellevància política l'ús feminista de la perspectiva postestructuralista, que posà de relleu els vincles entre poder i coneixement. Els arguments feministes postestructuralistes apuntaven a la manera com el coneixement no només és limitat i modelat pel poder, sinó al fet que és una forma de poder en sí mateix, ja que el que creiem que sabem determina el que creiem que podem fer o ser (Bartky, 1990). El caràcter epistèmic de la dominació ha estat una perspectiva d'anàlisi que ha tingut molta importància, fins a l'actualitat, per al feminisme. En les darreres dècades autores feministes postcolonials com Gayatri Spivak (2010) han prè amb força aquest tipus d'arguments revitalitzant-los, per a qüestionar no només el poder dels homes sinó el poder d'homes i dones privilegiats sobre les dones de països subordinats en l'ordre mundial. Les autores postcolonials no només es defineixen per escriure des d'un espai concret (el seu context geogràfic), sinó que tenen en comú una proposta per a fer evident la manera en què les representacions dels subjectes socials que són construïts com "els altres" en diferents contextos geogràfics i històrics, són, finalment, una forma de colonialisme (Mohanty 2003). El coneixement basat en aquesta aproximació a l'alteritat no només explica una realitat, sinó que la constitueix (Suárez i Hernández 2008, p.13). Així, el poder i la violència tenen un caràcter, primerament, epistèmic.

Valérie Bryson defineix la teoria feminista com aquella que vol entendre la societat amb l'objecte de desafiar i canviar-la; el seu objectiu no és el coneixement abstracte sinó el coneixement susceptible de ser utilitzat com a guia i d'informar la pràctica política feminista (Bryson 2003: 1). A partir dels anys vuitanta s'ha produït una entrada del coneixement feminista en les institucions acadèmiques, tant en els camps de les ciències socials com en el de les ciències naturals i experimentals. La idea del *punt de vista feminista* de Sandra Harding, (1986) i, més trencador, de *coneixement situat* de Donna Haraway (1991) han estat les referències crítiques de major impacte. A l'acadèmia, però, han tingut més fàcil entrada posicions feministes empiristes, des de les

quals es defensa que reconèixer el context de l'investigador o investigadora no equival a assumir posicions relativistes: no totes les formes de coneixement tenen la mateixa validesa. És possible reconèixer-se en un context històric determinat i, al mateix temps, buscar un coneixement basat en un estudi rigorós, i en un debat científic raonat i ben argumentat, al qual li puguem donar validesa universal (Alonso i Lombardo, 2014:11). Un dels exemples més influents és el de Carol Gilligan (1982) amb la seva revisió de l'escala de Kohlberg de desenvolupament moral evolutiva i que ha permès que parlem d'*ètica de la cura*.

Avui aquestes tendències són presents i hi ha una notable pluralitat dins l'epistemologia feminista, que va del positivisme feminista a l'epistemologia postmoderna. El desenvolupament i institucionalització del coneixement feminista, a través del seu reconeixement dins l'acadèmia no s'ha produït, com és lògic, en una sola direcció. Proposem, però, assenyalar un conjunt de trets que poden considerar-se comuns.

-*L'agenda del coneixement no és neutra*. Cal estudiar les dones, i les seves experiències i interessos, per contrarestar l'androcentrisme dominant. Aquesta certesa va ser molt aviat clara per a les feministes i pot ser compartida des de posicions més empiristes a posicions més postmodernes. Els grups d'autoconsciència eren no només espais de sororitat, sinó també espais de creació d'un nou coneixement a partir de nous consensos sobre què és rellevant i què no, i sobre què és socio-polític i no merament una qüestió privada i individual. Posteriorment, es van anar creant en les institucions reconegudes de coneixement, espais on aquesta relació entre dones té una major legitimitat i reconeixement institucional: els grups de recerca, departaments d'estudis de dones, posteriorment d'estudis de gènere.

-*El posicionament del subjecte que coneix*: La parcialitat de qui coneix pot ser atribuïda a un biaix històric, que només li ha permès copsar determinades realitats, o bé, des de posicions més radicals, interpretada com la certesa que no és possible arribar a un coneixement que pugui ser assumit com a objectiu. Es considera, en una o altra mesura, que és necessari reconèixer que tots els sabers i creences són socialment i històricament situats (Alonso i Lombardo, 2014:11). En aquest sentit tant la posició que ocupen els i les recercadores a l'estructura social com els seus valors conscients o inconscients, condicionen el coneixement, per això cal generar processos deliberatius i també de reconeixement públic de la pròpia posició subjectiva, donant eines a les persones que reben el coneixement final per identificar quins poden ser-ne els seus límits.

-*La interdisciplinarietat és un recurs clau*, ja que les dones han generat coneixement fora dels camps científics que sovint els han estat vedats. S'ha creat coneixement biogràfic, literari, formes de coneixement a través de l'art, o formes de coneixement a través d'oficis considerats menors (és el cas de les

informàtiques en els orígens de la disciplina, per exemple). També perquè les dones estan més en contacte amb la vida quotidiana que els homes, i les fronteres disciplinàries usualment ignoren la realitat quotidiana. La institucionalització del coneixement feminista en els estudis reglats s'ha caracteritzat per aquesta interdisciplinarietat (per exemple, a Catalunya hi ha un Institut d'Estudis Interdisciplinaris de Dones i Gènere). I de forma molt lligada a la interdisciplinarietat, es produeix també un enfocament més holístic i més crític amb les tendències actuals a la hiperespecialització, que impedeixen reconèixer realitats tan multidimensionals i alhora globals com és el cas de la desigualtat de gènere.

1.2 Coneixement i legitimitat. El coneixement en l'estratègia de la transversalitat de gènere

Si des d'un punt de vista del feminisme social, el coneixement està lligat al trencament amb l'organització androcèntrica i patriarcal de la societat i les institucions, els feminismes més lligats a aquestes institucions també han reconegut una importància clau al coneixement, però en una direcció contrària. No es tracta de trencar amb les institucions sinó de transformar-les gràcies a un coneixement no esbiaixat, un coneixement amb perspectiva de gènere, que permeti generar noves polítiques i també noves lògiques organitzatives. Aquesta transformació de les institucions és ja des de fa més de vint-i-cinc anys, l'estratègia principal per a l'abordatge públic de les desigualtats de gènere: la transversalitat de gènere.

Des que Nacions Unides (Plataforma d'Acció de Beijing, 1995) i, posteriorment en el nostre context, la Unió Europea (Consell d'Europa, 1998) van establir l'estratègia de la transversalitat de gènere com la forma d'abordar les inèrcies de gènere de les institucions, la revisió i transferència d'un coneixement amb perspectiva de gènere n'ha estat un component clau. Els biaixos de gènere de les institucions i en les seves polítiques han de ser contrarestats amb noves normes i mètodes. Aquestes normes i mètodes han de permetre identificar els coneixements androcèntrics o sexistes, i al mateix temps contribuir a generar més coneixement sobre normes i mètodes no esbiaixat, en un cercle virtuós. L'expressió "perspectiva de gènere" sorgeix justament de l'aplicació sistemàtica d'aquesta revisió del coneixement (o dels buits en el coneixement) que impregna de manera esbiaixada l'actuació política i administrativa que és "cega al gènere" i, per tant, incompleta i defectuosa.

En el desplegament de l'estratègia de la transversalitat de gènere a escala global, els organismes internacionals han donat una importància clau a la qüestió del coneixement. ONU Mujeres, per exemple, realitza de forma periòdica informes de diagnòstic i avaluacions de polítiques, i té un centre específic per a la formació (Centre per la capacitat). Per la seva part,

l'Institut Europeu per a la Igualtat de gènere dedica també la major part dels seus esforços a la creació i transferència de coneixement, a través d'indicadors i diagnòstic i també amb la creació d'instruments de formació com ara guies pràctiques i eines. Moltes altres institucions internacionals tenen divisions dedicades a la igualtat de gènere, vertebrades a partir de l'objectiu de generar i transferir coneixement.

En el nostre context, els dos instruments específics de creació i transferència de coneixement que s'aborden en aquest capítol (indicadors i formació) tenen un clar marc normatiu, sempre vinculat a l'estratègia de la transversalitat. Pel que fa a la formació, la Llei Orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva entre homes i dones inclou un article 51, referit als criteris d'actuació de les administracions públiques, on s'estableix com un d'aquests criteris el foment de la formació en igualtat, tant en l'accés a l'ocupació pública com al llarg de la carrera professional. També inclou un article específic (art. 61) dedicat a la formació per a la igualtat dels empleats i empleades públiques.

A Catalunya, la Llei 5/2008 del dret de les dones a erradicar la violència masclista exigeix la capacitat de totes les persones professionals involucrades en la prevenció i atenció d'aquestes violències i obliga a l'administració a proveir aquesta qualificació. En el mateix sentit, però de forma més general, la posterior Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes assenyala com una funció de l'Administració de la Generalitat la realització de programes de capacitat i formació específica tant al propi personal com al dels ens locals (tant a nivell tècnic com a les persones electes). També assenyala que tots els poders públics han d'adoptar mesures per a una formació bàsica, progressiva i permanent en matèria d'igualtat de dones i homes, dirigida a tot el personal i impartida per personal expert, amb la finalitat de permetre la integració efectiva de la perspectiva de gènere en les actuacions públiques.

En relació als indicadors de gènere, el marc legal és encara més concret. D'una banda l'article 20 de la citada Llei Orgànica 3/2007 estableix que per a fer efectives les disposicions és imprescindible l'elaboració d'estudis i estadístiques. Per això mandata la inclusió sistemàtica de la variable sexe a les estadístiques i enquestes; també obliga a incloure indicadors de gènere a les operacions estadístiques així com la inclusió d'altres variables (per a conèixer la discriminació múltiple). També assenyala que cal realitzar l'explotació de dades amb perspectiva de gènere en tots els àmbits, i redefinir, si és necessari, les definicions estadístiques actualment existents, per tal que no siguin esbiaixades per raó de gènere.

Per la seva part, igual que ho feia la legislació estatal, la Llei 17/2015 diu que la Generalitat de Catalunya té l'obligació d'incorporar sistemàticament la variable relativa al sexe en estudis, enquestes, registres i estadístiques destinats a la població. A més, li assigna la tasca de dissenyar i aplicar un sistema

d'estadístiques i d'indicadors quantitatius i qualitatius, vinculats a l'Institut d'Estadística de Catalunya, en la planificació, l'execució i l'avaluació dels plans de polítiques d'igualtat de gènere. D'altra banda, i de forma parcialment coincident amb les obligacions ja assenyalades, la norma diu que la Generalitat ha de promoure estadístiques i indicadors que permetin, en primer lloc, fer visible l'experiència femenina i les diferències entre homes i dones; en segon lloc, recollir les situacions de les dones que viuen majors factors de discriminació o vulnerabilitat; i en tercer lloc, captar les situacions i necessitats dels col·lectius en què incideixen altres factors de discriminació. Finalment, i aquest és un aspecte més novedós, el seu article 58 preveu la creació de l'Observatori d'Igualtat de Gènere.

Així doncs tant el marc de les institucions internacionals com el propi marc jurídic espanyol i català mostren com la creació i transferència del coneixement, i específicament, la creació d'indicadors i la formació, són dues eines concebudes com elements centrals, i al mateix temps com a condicions de possibilitat, per al desplegament de polítiques d'igualtat i per a la transformació amb perspectiva de gènere de les pròpies institucions.

2. Els indicadors de gènere

2.1 Introducció als indicadors de gènere

Els indicadors estadístics són variables que representen atributs sobre el quals se'n pot constatar la seva presència o el seu nivell en un determinat moment i/o àmbit. Per a ser indicadors, i no merament estadístiques, cal que s'analitzin en diferents moments o àmbits ja que el propòsit dels indicadors és comparar aquests atributs. Els indicadors poden presentar-se en sistemes, que són compendis integrats i estructurats d'indicadors que permeten conceptualitzar i mesurar una determinada realitat complexa i multidimensional, com pot ser la igualtat de gènere. Els indicadors, si bé no són l'únic recurs per a conèixer la desigualtat de gènere, són una eina especialment útil per a obtenir-ne informació comparable, fàcilment comunicable i clarament acotada. Per això els indicadors de gènere han estat adoptats com un recurs polític clau no només per conèixer les desigualtats i els efectes de les polítiques sobre aquestes, sinó també per legitimar aquest coneixement, tant en el pla del cànon científic com en el pla de l'opinió pública i del debat polític.

Hi ha diversos tipus d'indicadors de gènere, en funció del seu objectiu. Entre els indicadors socials, hi ha els indicadors (o sistemes d'indicadors) de gènere i indicadors sensibles al gènere. Els primers tenen l'objectiu de mesurar els aspectes clau de la desigualtat entre homes i dones (o, de forma més àmplia, per raó de gènere). Els segons es refereixen a la desigualtat de gènere existent en qualsevol realitat social que es vulgui mesurar (sigui més o menys central per

a la l'objectiu de la igualtat). A la pràctica aquests dos tipus d'indicators relatius al gènere poden coincidir i de vegades s'utilitzen les dues expressions com a intercanviables, però convé tenir present la diferència entre ells perquè està relacionada amb la seva finalitat, i per tant amb la porció de realitat que mostraran.

D'altra banda, entre els indicators relatius al gènere destinats a l'avaluació de les polítiques també solem trobar-ne de diversos tipus, en funció de l'objectiu avaluat. Per una part hi ha els indicators centrats directament en la desigualtat de gènere en l'actuació pública: són els indicators d'implementació i/o resultats⁵⁰. Usualment es centren en el grau en què aquesta actuació ha tractat de forma desigual per raó de gènere les persones involucrades, fins i tot incloent-les o excloent-les. Usualment trobem indicators que mesuren l'exclusió/desigualtat de les dones respecte els homes, tot i que no ha de ser necessàriament així, i es pot avaluar la inclusió dels homes en polítiques típicament adreçades a dones, o bé la inclusió de persones amb una identitat fora del binarisme de gènere. També es pot tenir en compte el tractament en la política d'aspectes clau associats a la "feminitat" o relacionats amb tasques tradicionalment realitzades per les dones. Un altre enfocament pot ser la incorporació de la norma de gènere en el discursos o pràctiques de les activitats; això pot incloure elements com ara el grau de rigidesa de normes com l'heteronormativitat obligatòria, la identitat de gènere binària o la divisió sexual del treball.

D'altra banda, i seguint amb els indicators d'avaluació, podem trobar-nos amb indicators que mesuren la (des)igualtat *causada per* l'actuació pública, són els indicators d'impacte⁵¹. Busquem conèixer les conseqüències de la nostra acció política en la desigualtat de gènere de la població beneficiària o, de forma més àmplia, en el conjunt de la població diana d'aquesta acció. La manera més senzilla d'avaluar l'impacte és mesurar la situació prèvia i posterior a la política. Tanmateix aquesta pràctica té problemes tècnics. Fonamentalment el de l'atribució: no tenim en compte "què hauria passat" en la població beneficiària si no s'hagués realitzat la política. I per tant tenim la dificultat de saber si el canvi succeït ha estat causat en realitat per la nostra política o no. Per això, en la tasca d'avaluar l'impacte és molt recomanable incloure anàlisis qualitatives i en llargs períodes temporals, a més d'usar indicators, per a identificar dinàmiques i factors rellevants de canvi i estabilitat.

Precisament és important conèixer tant les possibilitats com els límits dels indicators. Com s'ha assenyalat a l'inici de l'apartat, els indicators socials no ofereixen una explicació exhaustiva de la realitat: no aporten informació sobre

⁵⁰ En aquest grup es poden trobar també indicators amb un objectiu d'avaluació més concret, com els d'eficàcia i eficiència, o els de procés.

⁵¹ Podem trobar indicators d'impacte directe o indirecte, i també a curt o llarg termini.

el context ni una comprensió dels processos i les relacions causals que hi ha al darrere de cada fet seleccionat. Tindrem una determinada imatge estilitzada del “què” (i, de fet, d'un “què” prèviament decidit) però no sabrem els múltiples “coms” i “perquès”, que requereixen d'aproximacions qualitatives i participatives. Sovint, els indicadors no permeten tampoc identificar l'emergència de fenòmens nous i poden veure's greument afectats en la seva interpretació per canvis socials molt pronunciats⁵².

Però la principal limitació dels indicadors (indestriable de la seva potencialitat) és que sempre reflecteixen un marc d'interpretació de la realitat, que és previ. No només la selecció de la porció de realitat que es vol mostrar, sinó també la unitat de mesura, i els paràmetres màxim i mínim esperats, són decisions profundament polítiques, que s'amaguen darrere de l'aparença de “neutralitat”. Això no vol dir que siguin arbitràries, i ho seran menys com més documentat, consensuat i divers sigui el procés de definició (Verloo i Van der Vleuten, 2009; Fajardo i Bustelo, 2019). També cal reflexionar críticament sobre quins són els aspectes que queden fora de la mesura i valorar-ne les implicacions polítiques (Benería i Permanyer, 2010), tot explicitant aquests elements per a una bona interpretació de les persones que els llegeixin.

Així, el procés de confecció dels indicadors és un element clau per a la seva validesa. Els indicadors tenen una important transcendència política. De fet, els indicadors no només representen la realitat sinó que també la construeixen; contribueixen a produir fets, determinant per exemple l'agenda pública i política sobre la desigualtat de gènere (Alfama, 2014:2).

Amb tot, i tenint en compte les seves limitacions i potencialitats, els indicadors són eines molt valuoses perquè, adequadament construïts en un context de cert consens sobre la definició dels fenòmens, puguin fer-se visibles realitats que abans eren ignorades. Aquesta funció clau és política i té repercussions tècniques. I tot això els ha fet una eina important en el mainstreaming de gènere. Tot i això, la complexitat tècnica de la recollida i del tractament de dades ha fet que es desenvolupin de manera lenta, especialment en l'àmbit local.

2.2 El desplegament de sistemes d'indicadors de gènere

⁵² Per exemple, això va succeir amb l'indicador de “fills/es nascuts fora del matrimoni”, amb l'expansió de les parelles de fet -va canviar la realitat al darrere de l'indicador-, ja no mesurava situacions de potencial exclusió sino el trencament amb la norma matrimonial. També amb l'indicador de risc de pobresa (i del risc de pobresa i exclusió social), amb la crisi econòmica de 2010, que a causa de ser relatiu a la mediana de la societat no va captar correctament la gravetat d'un empobriment en capes molt àmplies de la població.

Els indicadors en l'àmbit econòmic es van impulsar per part de les institucions internacionals a mitjans del segle XX i es van fer servir, en primer lloc, per a mesurar i comparar el creixement econòmic dels països. Posteriorment, en els anys setanta, la visió crítica amb els indicadors que traduïen el benestar en termes de creixement econòmic va propiciar la creació d'indicadors que mesuressin altres factors, de tipus social. Així es va començar a mesurar factors com la salut, l'ocupació o l'educació en la comparació del desenvolupament de diferents països (Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha, 2010: 23). La culminació d'aquesta nova tendència va ser la creació de l'Índex de Desenvolupament Humà, que es calcula des de 1990, però també es van desenvolupar altres indicadors com la taxa d'ocupació o d'escolarització (Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha, 2010: 23).

L'impuls institucional als indicadors de gènere s'inicia amb la Cimera de Beijing i la seva Plataforma d'Acció, l'any 1995, que estableixen l'estratègia del mainstreaming de gènere. A partir d'aquest moment s'accelera l'ús (a nivell internacional i progressivament en diferents Estats) dels indicadors de gènere i/o indicadors amb perspectiva de gènere, que permetin mesurar el grau d'avenç de les polítiques d'igualtat i els seus efectes, tot comparant-lo entre territoris. De forma primerenca, l'any 1995 l'Informe de Desenvolupament Humà havia incorporat ja l'IDH-relatiu al Gènere i l'Indicador de Potenciació (o empoderament) de les Dones. Durant la dècada del 2000 s'ha estès notablement el càlcul d'indicadors de gènere i sistemes d'indicadors a escala internacional i estatal. A Espanya l'informe *Mujeres y Hombres en España* i el sistema d'indicadors *Mujer en Cifras* existeixen des de 2006.

L'aterratge a àmbits territorials inferiors, però, ha estat més lent i costós. Catalunya no ha tingut un Observatori de la Igualtat de Gènere (OIG) fins l'any 2017⁵³, malgrat era una demanda llargament formulada pel moviment feminista. Segons el decret que el regula, l'objectiu de l'OIG és contribuir al coneixement de la situació de les dones a Catalunya, per mitjà de l'anàlisi de dades, d'estadístiques i recerca, per a una millor presa de decisions, planificació i avaluació de les polítiques públiques, en la defensa de la igualtat de les dones i els homes. Com a part de la tasca d'aquest Observatori s'han compilat i fet públics de manera sistemàtica al web de l'Institut Català de les Dones un compendi d'indicadors de gènere, i l'any 2020 s'ha calculat per Catalunya l'Índex d'Igualtat de Gènere de l'Institut Europeu per a la Igualtat de Gènere.

Tanmateix, cal assenyalar que anteriorment s'havien realitzat alguns treballs, puntuals, però molt significatius. Destaquen, d'una banda, la publicació *Estadístiques sota sospita. Proposta de nous indicadors des de l'experiència femenina*, dirigit per Cristina Carrasco (2007), que no es va traduir en un

⁵³ Va ser previst a la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i regulat al Decret 52/2017, de 6 de juny.

sistema d'indicadors efectius. D'una altra banda és molt destacable el càlcul dels *comptes satèl·lit de la producció domèstica 2001* (Generalitat de Catalunya, 2007), també realitzat per Carrasco, juntament amb Núria Serrano i publicat per Idescat l'any 2007 i que recull, seguint les recomanacions de les Nacions Unides, nou indicadors sobre el treball domèstic i de cura i la seva aportació econòmica al PIB.

Com ja hem dit, les demandes feministes d'estadístiques a Catalunya són presents, almenys, des de finals dels anys noranta. El Primer Congrés de Dones de Barcelona, realitzat l'any 1999, contenia, entre les seves conclusions, la reivindicació d'un observatori en el marc del Consell de Dones de Barcelona, que realitzés, entre d'altres, recollida i divulgació d'informació sistemàtica sobre les dones de la ciutat. L'Observatori va ser creat l'any 2003, tenint com a objectiu recollir dades i publicar informes sobre les condicions de vida de les barcelonines, però no ha realitzat el disseny d'un sistema d'indicadors i la seva publicació sistemàtica. L'excepció va ser la del disseny i càlcul d'un sistema d'indicadors sobre gènere i treball, realitzat per Cristina Carrasco i Màrius Domínguez (2003), que, per desgràcia, només va ser calculat un cop.

Tant per a la ciutat de Barcelona com per al conjunt de la seva Àrea Metropolitana, l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans ha estat, i continua sent, un recurs clau per a l'obtenció d'estadístiques i indicadors socials d'abast territorial, que ha permès la seva explotació de gènere. Aquest organisme realitza operacions estadístiques pròpies des dels anys 80. En particular, l'Enquesta de Condicions de vida i Hàbits de la Població va permetre fer diversos dels estudis de l'Ajuntament de Barcelona i les actuals Enquesta de Condicions de Vida i l'Enquesta de Cohesió Urbana alimenten la publicació (i compendi d'indicadors, tot i que no són públics) del Gènere en Xifres (Departament de Transversalitat de Gènere i Observatori IQ, 2017). De tota manera, no s'ha apostat per crear un sistema d'indicadors ni per calcular indicadors de gènere de manera sistemàtica fins molt recentment, amb l'apartat d'estadístiques per sexe (i el càlcul de la bretxa salarial) del seu sistema SIMBA, d'indicadors metropolitans, que es realitza des de 2016.

La Diputació de Barcelona té dos reculls propis de sistemes d'indicadors: l'Hermes (d'indicadors socials) i els Cercles de comparació Municipal (d'indicadors d'avaluació). En el primer, a més d'algunes desagregacions hi ha una dimensió de gènere en un índex sintètic de desenvolupament local⁵⁴ i en el segon hi ha cert nombre d'indicadors desagregats per sexe per als municipis de la província, extrets de fonts registrals o d'estadística oficial. En l'àmbit municipal, més enllà de la ciutat de Barcelona, de forma molt recent han aparegut diverses iniciatives per a estructurar i mostrar dades estadístiques, a través de sistemes o bateries d'indicadors. Un exemple és la CIBA, a Santa

⁵⁴ Recull tres indicadors: La bretxa en pensions, el percentatge de dones entre 25 i 45 i la diferència en la taxa d'ocupació.

Coloma (2020), i un altre és l'OBIGEM de Mataró (2021). Fora de Catalunya, aquest esforç s'ha realitzat a ciutats com Madrid (2015) la Coruña (2016) i Santiago de Compostela (2017).

La tardança en la iniciativa pública pel que fa a la generació i càlcul d'indicadors de gènere ha afavorit que fossin les pròpies entitats feministes les que realitzessin propostes en aquesta direcció. Així, algunes entitats de dones o feministes van esforçar-se en estructurar i difondre indicadors de gènere des de diverses fonts de dades: és el cas de l'Observatori Quotidiana (antic iQ) des de l'any 2013 i l'Observatori Dona Empresa i Economia des de l'any 2017. Altres entitats realitzen no només els indicadors sinó també la recollida de dades en àmbits on les institucions públiques no duen a terme aquesta tasca (o no ho fan correctament). És el cas d'#Onsonlesdones, des de 2017, i de la iniciativa de referència a l'Estat sobre violència masclista: Feminicidio.net, amb dades des de 2010⁵⁵.

2.3 Diferents orientacions dels sistemes d'indicadors de gènere

El caràcter intrínsecament controvertit de la desigualtat de gènere no es manifesta només per les diferències entre els equips i institucions sensibles al gènere (o feministes) i els que no ho són. També dins de l'acadèmia i les polítiques públiques sensibles al gènere hi ha diferències substancials sobre què mesurem quan mesurem la desigualtat de gènere, i els principals sistemes d'indicadors sobre igualtat de gènere impulsats per institucions internacionals s'han orientat de manera diferent (Alfama et al. 2014: 2016). En primer lloc es pot optar per mesurar la igualtat/equitat de gènere o bé el desenvolupament de les capacitats de les dones. En el primer cas l'enfocament sol estar en la distribució del recursos entre homes i dones, i es tracta d'un enfocament majoritari. Però també hi ha sistemes d'indicadors o índex enfocats en el grau d'avenç social o d'empoderament de les dones (és el cas de l'Índex Dona Empresa i Dret, del Banc Mundial). El mateix PNUD (una institució de referència pel que fa als sistemes internacionals d'indicadors socials) ha reflectit aquest debat i, si bé l'any 1995 va crear els Índex de Potenciació de Gènere (a més de l>IDH relatiu al gènere), posteriorment ha elaborat un nou índex sintètic, per subsanar la manca d'atenció a la desigualtat per se, més enllà del nivell

⁵⁵Una altra iniciativa rellevant en relació als indicadors de gènere va ser la promoguda per la Fundació Bofill a partir de l'Enquesta Panel de Desigualtats Socials de Catalunya. Malgrat no estar enfocat com una enquesta dedicada a les desigualtats de gènere, i malgrat la seva escassa explotació de gènere, sí que abordava el conjunt de la vida quotidiana, incloent un important nombre de dades estadístiques sobre l'àmbit privat i domèstic. Dades molt valuoses que es van perdre per raons econòmiques i de falta de suport públic l'any 2010.

de desenvolupament que assolien dones i homes: és l'Índex de Desigualtats de Gènere (2010).

Una altra diferència en l'enfocament té a veure amb el debat, clàssic en el moviment feminista continental, entre igualtat i diferència, o el presentat per Nancy Fraser sobre redistribució i reconeixement. En aquest cas trobem que l'agenda de fenòmens a mesurar pot ser diferent. En un cas ens centrem en camps com ara el treball remunerat o la política i podem establir de forma explícita o implícita un valor estàndard masculí. Aquest enfocament ha anat disminuint durant el pas dels anys, tot i que sol haver-hi un biaix important, també degut a la major disponibilitat de dades dels àmbits públics-masculins. En sentit oposat, es pot centrar l'atenció en àmbits de l'esfera privada-domèstica i treball de cura per conèixer-ne la seva realitat i al mateix temps reconèixer la seva importància. Un bon equilibri entre esferes l'ofereix el sistema d'indicadors de l'Índex d'Igualtat de Gènere, de l'Institut Europeu per a la Igualtat de Gènere.

Finalment, un tercer eix que ha definit l'enfocament substantiu dels sistemes d'indicadors de gènere és si cal mesurar els factors institucionals o culturals que determinen la desigualtat (Com fa el sistema d'indicadors de l'OCDE o el recent Índex de Normes Socials de Gènere del PNUD) o si cal mesurar el resultat de l'existència d'aquests factors (com fan la major part de la resta de sistemes). ¿Cal mesurar per exemple els nivells de benestar o ocupació, o cal mesurar més aviat la fortalesa de determinades polítiques, normatives o pràctiques socials per contribuir al sosteniment o debilitament de la desigualtat? A la pràctica, la majoria dels sistemes d'indicadors són mixtes, però l'èmfasi per una o altra opció reflecteix el concepte d'igualtat de gènere subjacent, i el tipus de polítiques que prioritzarà la institució que el promou.

Més enllà d'aquestes diferències reflectides en els principals sistemes d'indicadors (desenvolupament-igualtat, redistribució-reconeixement, condicionants estructurals-resultats), avui, diferents veus del feminisme acadèmic i social plantegen nous debats, que afecten sobretot a la delimitació del subjecte de la desigualtat. Un és el debat sobre el sexe i la identitat de gènere, l'altre és el debat sobre la interseccionalitat.

2.3.1 Controvèrsies recents i la seva traducció en els indicadors de gènere⁵⁶

La popularització de les teories de la deconstrucció del gènere o Queer (Butler, 1990, De Lauretis 1987) i el guany de pes del moviment trans (inclòs, en el

⁵⁶ Aquesta secció incorpora informació i reflexions de les entrevistes realitzades a les científiques socials Mónica Méndez, Eva Anduiza i Màrius Domínguez. També les informacions o intercanvis amb Marta Fraile i Lucía Medina. Les conclusions de l'apartat, però, són pròpies.

context espanyol, el debat social i polític sobre l'anomenada "lleï trans"), han posat sobre la taula un problema polític i conceptual, amb importants repercussions sobre la manera com s'estructuren i enfoquen les polítiques públiques en general i els indicadors de gènere en particular. Pel que fa als indicadors, el debat té dues vessants: La de la recollida de dades, i la de la seva anàlisi i el disseny dels indicadors de gènere.

Dos debats es presenten barrejats i, sovint, confosos. El primer és el debat sobre la variable: què mesurem, sexe o identitat de gènere⁵⁷ ? El segon és el debat sobre les categories que ha d'incorporar la variable: quantes possibilitats de resposta donem: ¿dues (dona i home) o més de dues? El grau de confusió en les administracions i també entre les persones expertes en anàlisi social és important i s'han proposat tota mena de solucions que combinen de forma poc coherent tots dos debats: sexe-binari, sexe-no binari, identitat de gènere-no binària, gènere-binari. També s'han preguntat una o dues realitats, segons el cas. La urgència de la demanda de drets i la virulència del debat social i polític tendeixen a apressar la decisió. En canvi, els temps de la recerca estadística són lents, i les posicions conservadores, ja que les decisions preses, un cop implementades tenen efectes permanents; efectes, que a més, han de poder ser estudiats en sí mateixos. Val a dir que el debat (i també la confusió) no són un fenomen local. Als països d'àmbit anglosaxó s'estan fent proves i propostes per part dels organismes estadístics oficials, tot i que amb conclusions diferents (Sullivan, 2020). Mentrestant ni Eurostat ni l'Institut Europeu per a la Igualtat de Gènere, ni tampoc l'INE ni el CIS han donat cap mostra pública d'haver abordat la qüestió.

Comencem pel segon debat: cal obrir la variable binària a un major nombre de categories? La certesa política en aquest sentit és que hi ha persones que no tenen on encabir-se en un qüestionari binari. La informació sobre les persones no binàries no queda actualment recollida, i les persones transsexuals veuen invisibilitzada la seva realitat, enmig d'una gran ambigüïtat sobre què se'ls està preguntant (de fet, el binarisme s'imposa sobre la qualitat tècnica de la pregunta: com veurem més endavant, aquesta pregunta ni tan sols s'acostuma a fer en les enquestes que no són online). Aquesta exclusió estadística està imbricada en una gravíssima exclusió social, i em sembla evident que, independentment dels aspectes merament tècnics, aquesta exclusió ha de ser reparada. Cal retenir, en aquest sentit, que en un qüestionari sobre sexe/identitat de gènere estructurat amb dues categories el problema no és que la realitat d'aquests col·lectius es trobi encabida en una categoria més àmplia, és que *no hi és enlloc o es considera indiferent si hi és o no*. És perfectament legítima i justificada la demanda de visibilitat i reconeixement.

⁵⁷ De fet, sovint es parla de "gènere" i no d'"identitat de gènere". Però és evident la confusió conceptual a la que pot donar lloc aquesta omisió (ja que el gènere és, primerament, un sistema d'organització social), i per tant en aquest capítol es parla sempre d'identitat de gènere.

On té cabuda una obertura de les categories: en la variable sexe o la variable gènere? En aquest cas sembla que la identitat subjectiva pot ser no binària, tal i com ha estat reclamat (i practicat) socialment. Cal donar cabuda estadística a les persones que diuen no sentir-se ni homes ni dones. La demanda social té prou dimensió com perquè no sembli sensat negar l'existència d'aquesta realitat. Sí que hem de tenir interès en conèixer com evoluciona, i quant hi ha de moment històric i quant de realitat consolidada i potser a l'alça. També la gran diversitat interna que hi pot haver entre les persones que es declaren amb una identitat de gènere no binària.

Ara bé, el sexe en néixer és irrellevant? És evident que no. La lògica de l'estructura social és binària, i l'experiència de tenir un cos sexual femení o masculí en un context amb normes, expectatives i oportunitats diferents per raó de gènere, determina per a la gran majoria de les persones una posició determinada en la jerarquia social: els homes es troben, en general, en una situació d'avantatge respecte les dones. A més, les persones (trans) que no es reconeixen en un cos quan aquest cos té un significat social tan rellevant, també tenen una experiència d'exclusió social relacionada amb el seu sexe.

Així doncs, no podem triar entre sexe i identitat de gènere, sinó que hem de poder conèixer totes dues realitats. Per aconseguir això hi ha diferents opcions. Una sola variable que contempli totes les situacions (cinc categories⁵⁸), o bé dues variables, poden donar resposta a la doble necessitat de tenir en compte el sexe biològic i la identitat de gènere. En el primer cas consideràriem en una sola pregunta la possibilitat de respondre dona (cis), home (cis), dona trans, home trans, i persona no binària. En la segona opció es faria una estratègia en dues passes: demanar de forma clarament diferenciada per la identitat de gènere (dona, home, persona no binària) i pel sexe biològic/sexe en néixer (considerant la variable com a binària: donant les opcions dona i home). La categoria que seria analitzable de formes diferents és la categoria intersexual. En el primer cas, la persona intersexual podria triar on ubicar-se, mentre que en el segon es trobaria forçada a triar si és de sexe masculí o femení⁵⁹.

⁵⁸ Considerant les persones intersexuals com a dones, homes o bé persones no binàries, si així es consideren.

⁵⁹ Tracto aquí (de forma provisional) la variable sexe com a binària, tot i que es podria fer una tercera categoria "cap dels dos", per encabir les persones intersexuals. Aquí hi ha un debat científic i polític en el qual em resulta difícil posicionar-me. En uns casos la intersexualitat és entesa com una tercera opció o en el marc d'una comprensió del sexe com un continuum. En uns altres s'afirma que les persones intersexuals són assignables en darrer terme a un dels dos sexes, entenent que aquests poden tenir una notable pluralitat interna. A favor d'aquest darrer argument està el fet que no estem parlant d'una recerca mèdica sinó social. En tot cas, les raons per a mantenir-la binària són pragmàtiques i tenen a veure amb la continuïtat de les sèries, d'una banda, i d'una altra amb la coherència amb el Registre Civil a Espanya, que seguirà sent binari després de la reforma legislativa en curs.

Possiblement sigui la segona opció (dues variables una per al sexe i una per al gènere) la més adequada per raons tècniques i substantives. Des d'un punt de vista tècnic suposa adoptar una estratègia que s'ha fet en altres casos: desdoblar una variable (creant-ne una de nova sense modificar l'antiga) per donar cabuda a noves realitats socials mantenint la comparabilitat amb les sèries anteriors. A més, facilita la comparabilitat amb múltiples registres (locals i estrangers) que han optat per demanar el gènere en tres categories. Finalment, permet analitzar la relació entre sexe i identitat de gènere, una anàlisi clau des d'un punt de vista feminista. Específicament permet analitzar la situació o comportaments de les persones no binàries en funció de si han nascut sent homes o sent dones, a més de comprovar la diferència entre ser trans home o trans dona.

L'anàlisi de les dades hauria de triar entre la variable sexe i gènere en funció de l'àmbit i l'enfocament de l'anàlisi. En alguns casos la identitat de les persones serà el més rellevant, i en d'altres el sexe en néixer. En qualsevol cas, els resultats d'aquestes anàlisis, com apuntem més avall, no variaran substancialment, almenys de moment.

La resolució d'aquest debat, especialment pel que fa a la recollida de dades, està lluny de ser evident, i s'hi afegeix un altre element de complicació: és diferent fer enquestes i sondejos que recollir dades registrals (sobre les quals després elaborar indicadors). En el primer cas la recollida de dades és anònima i el propòsit és, primerament, l'anàlisi sociològica. En el segon, el sexe/gènere és associat a cada persona individual, i tot sovint no es recull aquesta informació amb vocació analítica, sinó per a fer efectius determinats drets o accedir a determinats serveis. Es pot fer la doble pregunta en el cas dels registres? Aquesta qüestió té implicacions diverses i costa de ser resposta, tot i que d'entrada sembla que, seguint la decisió dels govern d'Austràlia i Nova Zelanda, es podria fer servir la variable de la identitat de gènere, excepte en aquells casos en què la política pública requereix la informació sobre el sexe en néixer. La dificultat d'integració i anàlisi de les dades quedaria, llavors, en un terreny tècnic intern de les mateixes.

Per acabar de presentar totes les arestes de la qüestió cal assenyalar dos elements que compliquen els arguments en relació a aquest debat. El primer té relació amb les dades registrals: la nova normativa previsiblement canviarà la informació disponible al Registre Civil. Així, la informació registral sobre el sexe (?) no farà referència al sexe biològic (o sexe assignat en néixer), ja que les persones transsexuals podran modificar-ne el seu estatus. Tot i això no inclourà les persones no binàries i continuarà estructurant-se amb lògica binària. El canvi al cens, previsiblement, arrossegirà aquests canvis a la informació disponible al DNI i en conseqüència, al padró municipal. Tindrem doncs, una informació a mig camí entre el sexe i el gènere en les dades

registrals bàsiques. Els efectes en els serveis d'aquesta confusió estan previstos al marc legal, però no així els efectes analítics⁶⁰.

Per altra banda, i en el camp dels estudis demoscòpics, el debat de la comparabilitat amb les sèries de dades anteriors, no ha posat sobre la taula un fet important: la negligència amb que s'ha tractat la variable sexe fins avui: les enquestes, realitzades en la seva gran majoria a partir d'entrevistes, contra el que podríem pensar, no demanen pel sexe del entrevistat/da. El sexe (?) és atribuït pels enquestadors/res a partir de l'aparença de l'entrevistat/da. Per tant, tot i tractar-se d'una variable binària, i malgrat s'ha etiquetat sempre com a sexe, la informació obtinguda en les principals enquestes s'aproxima més a la identitat gènere (sense acabar de ser-ho). Aquesta situació ens porta també a evidenciar una fal·làcia en el debat públic: l'"esborrat del sexe", almenys pel que fa a les enquestes, no és una conseqüència de les demandes del moviment trans: el que garantien les enquestes amb el sistema anterior era el binarisme de gènere, no la importància d'haver nascut biològicament home o dona.

Aquest debat té una gran importància teòrica, però uns efectes analítics molt escassos, de moment. Les persones amb una identitat de gènere diferent del seu sexe en néixer són un percentatge de la població molt baix (tot i que no sabem realment com de baix, donada la recollida esbiaixada de la informació fins al moment). L'anàlisi només serà possible quan les mostres siguin prou àmplies (per raons de viabilitat tècnica i/o per protegir el dret a la intimitat). Actualment, l'estratègia analítica pot servir per oferir aproximacions o alertes, però més enllà d'això sovint implicarà el dilema entre afegir la categoria minoritària a una categoria majoritària o bé descartar de l'anàlisi els casos que s'hi trobin. Així doncs, de moment és ben possible que continuem llegint estadístiques i indicadors en una lògica binària. En un futur, però, es podran agregar diferents onades de dades per a tenir una mostra suficient. També, amb el temps, es podrà veure l'evolució de les categories, i té especial interès conèixer l'augment o disminució de les persones no binàries, el seu perfil pel que fa al sexe, i també conèixer com els afecten les normes i rols de gènere. Aquest darrer és, sens dubte, un element que s'ha d'afegir a l'agenda de coneixement feminista.

Més enllà d'aquest debat, que no s'està fent fins al moment en les condicions idònies per a prendre una bona decisió, un altre debat recent ha estat el de la incorporació de la perspectiva interseccional en les estadístiques i indicadors. A diferència de l'anterior, aquest repte, que també està en bona part irresolt, està sent abordat de formes més fructíferes. La interseccionalitat entre diversos eixos de desigualtat és una perspectiva d'anàlisi destinada a enriquir la

⁶⁰ Com hem dit, la confusió no es produeix només a Espanya. Al Regne Unit, per exemple, han anat més enllà afegint una tercera categoria en la variable sexe al cens (Sullivan, 2020).

perspectiva de gènere. Tanmateix, les formes en què les interseccions generen fenòmens socials específics de privilegi i subordinació són complexes i específics (Rodó, 2021). En uns casos es pot produir un efecte d'agregació de desavantatges, en d'altres una nova realitat, i fins i tot pot ser utilitzat estratègicament pels individus que la pateixen al seu favor. Així doncs, a diferència de la idea tradicional de "discriminació múltiple", quan analitzem la interseccionalitat hem de mirar com les relacions de gènere es veuen modificades (en sentits diferents) per altres eixos de desigualtat, que poden ser diferents en funció del context. Traduir això en indicadors estadístics no és senzill.

Sovint s'ha optat per creuar les variables sociodemogràfiques per separat. Això, evidentment no permet una anàlisi interseccional, sinó analitzar per separat cadascuna de les variables seleccionades (inclosa el sexe). Altres vegades es pretén creuar el màxim possible de variables, estratègia que ofereix un resultat escàs, perquè les mostres no solen tenir prou mida i, a més de vegades poden ser irrelevants.

És necessari un esforç teòric i analític previ, que permeti creuar elements que es considerin rellevants per al propòsit d'estudi i en el context concret. No es tracta d'una posició merament tècnica, sinó amb un fort component polític-substantiu. Idealment es poden arribar a construir variables tipològiques adhoc que recullin diversos eixos de desigualtat, i es puguin comparar entre elles. En darrer terme, però, cal ser conscients que és necessària una aproximació qualitativa a la interseccionalitat, que permeti fer emergir situacions de desigualtat o discriminació, ignorades per no ser visibles estadísticament o per no respondre a l'experiència de la majoria dins d'un grup social.

A la pràctica, l'esforç més rellevant d'oferir una perspectiva interseccional als indicadors de gènere és el realitzat per EIGE, amb el seu sistema d'Indicadors de l'Índex d'Igualtat de Gènere. Aquest sistema ha incorporat un seguit de variables sociodemogràfiques que poden ser aplicades a les variables de desigualtat de gènere seleccionades. L'estratègia adoptada per EIGE té les següents avantatges: permet mostrar un conjunt de possibles variables interseccionals, sense seleccionar-ne cap, operació que queda a càrrec del lector/a i les seves prioritats. A més incorporen no només la diversitat de les dones, sinó també la dels homes. La desavantatge és que la interseccionalitat no queda incorporada en el càlcul global dels indicadors i per tant no s'acaba d'integrar en el concepte de desigualtat de gènere. Tanmateix, aquesta decisió té un sentit: justament perquè la UE és un territori molt gran i difícilment es podrà trobar un eix de desigualtat preponderant en tots els territoris i tots els àmbits d'anàlisi, es renuncia a dur a terme aquesta tasca analítica, deixant llibertat als i les usuàries de l'aplicatiu del sistema. Com a conseqüència, i aquesta és una limitació més seriosa, no permet mostrar el grup privilegiat implícitament definit en la selecció de variables (homes blancs, caps de

família, mitjana edat, de nivell educatiu alt, autòctons i sense discapacitats) amb la resta de grups d'homes i dones.

3. La formació i sensibilització

3.1 Introducció a la formació i sensibilització

Com hem vist, la necessitat de formació i sensibilització sobre igualtat de gènere del personal al servei de les administracions públiques és considerada com un element clau en l'estratègia del mainstreaming de gènere, tal i com està desplegada en les Lleis d'Igualtat. Tanmateix, en aquest cas hi ha una menor precisió dels continguts inclosos en la formació en gènere, que han inclòs tant formació especialitzada, com canvis en actituds i creences – sensibilització-, o coneixements bàsics. El Centre per a la Capacitació d'ONU Mujeres (2021) defineix la capacitació per a la igualtat de gènere com “un procés de transformació que té com a objectiu oferir coneixements, tècniques i eines per desenvolupar habilitats, canvis d'actituds i comportaments. És un procés continu i de llarg pla que requereix la voluntat política i el compromís de totes les parts amb el fi de crear una societat inclusiva, conscient i competent per promoure la igualtat de gènere. És una estratègia per dur a terme la transformació individual i col·lectiva cap a la igualtat de gènere a través de la concientització, l'aprenentatge de l'empoderament, la construcció del coneixement i el desenvolupament d'habilitats. La capacitació ajuda a dones i homes a adquirir les competències, els coneixements i les habilitats de gènere necessàries per a l'avanç de la igualtat de gènere en la seva vida quotidiana i el treball.”

Es poden trobar diferents tipus de formació en gènere que s'ha ofert a les administracions públiques (Soleto 2007:37). En primer lloc hi ha una *formació bàsica general*: sensibilització adreçada al conjunt de les plantilles de l'administració pública. Aquestes formacions solen incloure: Conceptes bàsics sobre igualtat d'oportunitats; coneixement bàsic de les polítiques d'igualtat d'oportunitats, i ús no sexista del llenguatge. Aquesta és la formació que inclou una vocació de sensibilització pel que fa a la igualtat de gènere.

En segon lloc hi ha una *formació de nivell avançat* (metodològica): Adreçat a determinats nivells i professionals que s'enfronten a processos concrets d'integració de la igualtat d'oportunitats en les polítiques públiques. Les temàtiques que han destacat en aquest nivell han estat: igualtat de gènere i

polítiques públiques: estratègies i eines d'intervenció, estadístiques i indicadors de gènere i pressupostos de gènere (Soleto 2007:37).

En tercer lloc hi ha la *formació especialitzada* (sectorial): Dirigida a personal de serveis amb necessitats específiques en el tractament i incorporació de la perspectiva de gènere. Dins d'aquest grup s'han desenvolupat els cursos específics sobre violència de gènere dirigits a personal dels cossos i forces de seguretat de l'estat i policia local, serveis socials, o els cursos dirigits a personal docent sobre incorporació de la igualtat als continguts curriculars, entre altres (Soleto 2007:37).

Finalment hi ha la *formació específica en gènere* (reglada), adreçada al personal dels òrgans encarregats de la transversalitat de gènere, que ha anat guanyant reconeixement acadèmic i actualment es realitza a través de postgraus o màsters impartits per la majoria d'universitats públiques i també en un marc de coordinació interuniversitària. També s'han iniciat estudis de Grau que són, en tot cas, iniciatives encara molt joves per a poder-les considerar com una oferta acadèmica.

3.2 El desplegament de la formació com a estratègia de transversalitat⁶¹

La formació és una de les primeres eines per al desplegament de l'estratègia de la transversalitat de gènere, i s'inicia amb el tombant de segle. Les institucions internacionals juguen un paper, amb la creació de guies i manuals, però en aquest cas la proximitat és un factor clau. Les administracions locals tenen un rol important en aquest inici, per exemple, les organitzacions municipalistes van iniciar la formació per a personal electe i tècnic a partir de l'any 2000 i només dos anys després es va iniciar el Postgrau en gènere i igualtat, de la Universitat Autònoma de Barcelona en col·laboració amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona.

De fet, a Catalunya és aquesta institució, la Diputació de Barcelona, la més primerenca en oferir formació en igualtat. Ho va fer a través de l'Oficina de Polítiques d'Igualtat, que va iniciar la seva tasca l'any 1996. Des de finals dels anys 90 aquesta institució ha realitzat formació interna i per als ens locals. Primer la sensibilització va ser prioritària, i amb els anys ha adoptat diverses estratègies per sistematitzar i ampliar aquesta formació, encaixant-la en un marc que donés cabuda també a formacions més avançades, de caràcter metodològic (*formació avançada*) o bé sectorial (*especialitzada*). A més, ha

⁶¹ Per a la redacció d'aquest apartat he comptat amb comentaris de la Sandra Garcia, de la Diputació de Barcelona, així com de la compilació de les formacions en els darrers anys d'aquesta institució. No ha estat possible comptar amb una informació equivalent dels ens municipalistes.

seguit un enfocament dual (combinant la transversalitat de gènere amb les polítiques formatives específiques adreçades a dones electes⁶².

Amb el coneixement acumulat s'ha diversificat i especialitzat l'oferta formativa. Tot i això, continua predominant la *formació bàsica* i la *sensibilització* i, d'altra banda, la *formació especialitzada* adreçada als ajuntaments ha estat força diversa, però hi ha tingut un pes especial la qüestió de la violència masclista. Per exemple, des de l'any 2014 i fins al 2020, aproximadament el 50% de les formacions s'han centrat en aquesta qüestió (ja fos a nivell bàsic o avançat-metodològic). En aquest període temporal també han tingut un paper important les formacions sobre ús del llenguatge. Pel que fa a la interseccionalitat, destaca en els darrers sis anys la realització d'un bon nombre de formacions introductòries sobre polítiques LGBTI i també sobre gènere en l'àmbit de la joventut. El repte de la interseccionalitat comença a ser encarat de forma més àmplia, amb un curs específic que es realitza des de fa tres anys.

En relació a la *formació específica* (reglada per a la formació de professionals d'igualtat) destaca l'esmentada iniciativa primerenca del centre de recerca Antígona (UAB) conjunta amb la Diputació de Barcelona, de crear un postgrau per a la capacitat de professionals d'igualtat, el Postgrau en gènere i igualtat, del qual avui n'és responsable el grup de recerca i el departament de ciència política de la UAB. Aquesta política es va iniciar l'any 2002. A més, en el període 2007-2010 es va fer un programa de finançament d'agents d'igualtat, que va incorporar un programa específic de capacitat. D'altra banda, la Diputació també va col·laborar, de forma força avançada amb el centre Antígona en la creació d'un Postgrau en violències masclistes, que es realitza des de 2013. Actualment col·labora en el màster de gènere i comunicació de la UAB i en el postgrau d'Atenció psicològica i acció comunitària, feminismes i LGBTI+ de la UB (coordinat per l'entitat El Safareig).

En els darrers anys, les Diputacions de Girona i Lleida també han iniciat l'oferta de formacions als ens locals amb el suport de l'Institut Català de les Dones i d'entitats municipalistes (en particular l'ACM). Tot i això, les entitats municipalistes en el darrer període no han prioritzat la formació en gènere (que no apareix actualment en la seva oferta formativa). En qualsevol cas, alguns estudis (Otero i Bouzas, 2017) assenyalen la important implantació de l'estratègia de la formació/sensibilització en les administracions locals a l'Estat: en una enquesta a ens locals de mida mitjana es conclou que el 63% dels ajuntaments han fet formació al seu personal sobre el tema, i que aquest ha

⁶² Aquesta s'ha articulada des de 2004 a l'Escola de la Dona, després Escola de Formació Política de la Dona, i ara de la Lab Bonnemaison –laboratori per al lideratge i la innovació en polítiques públiques feministes–. En paral·lel, s'ha realitzat formació sobre perspectiva de gènere als municipis i als diferents Departaments.

anat adreçat majoritàriament (78%) a dones. El 29% havien realitzat formació específica al personal d'igualtat.

La Generalitat de Catalunya té una trajectòria de realització d'activitat formativa més tardana i que ha estat molt creixent en els darrers anys. L'any 1998, el III Pla d'Actuació per a la igualtat d'oportunitats incorporava tan sols una acció formativa específica sobre violència adreçada als cossos professionals que atenen dones maltractades. Una dècada després, la memòria de l'Institut Català de les dones de l'any 2009 (ICD, 2010) fa referència a 14 formacions adreçades a personal de l'administració autonòmica o local (si bé és possible que altres organismes autonòmics realitzessin formacions que no quedessin registrades en aquesta memòria). Des de l'any 2017 l'Institut Català de les dones compta amb un Pla Director de Formació, encara vigent⁶³. En aquest marc, l'any 2019 l'ICD (ICD, 2020) recompta 59 formacions realitzades, dividides entre formacions bàsiques de sensibilització a comandaments i també a ens locals, 17 formacions especialitzades (sectorials) en col·laboració amb altres Departaments, i formacions específiques (reglades) a personal que treballa en igualtat, inclòs un programa de postgrau propi. A més cal afegir la formació realitzada fora del Pla Director, com la ofertada pel Departament de Treball, a través de la seva Àrea d'Igualtat d'Oportunitats (54 accions formatives específiques sobre igualtat en l'ocupació, amb un públic mixt, d'empreses i administracions) (DTAS, 2021).

Més enllà de l'increment quantitatiu en la formació de la Generalitat de Catalunya, destaca un enfocament més planificat en els darrers anys, gràcies a l'esmentat Pla Director. Aquesta planificació implica la priorització dels alts càrrecs i línia de comandament, i també la capacització dels i les professionals dels circuits de violència masclista. Una altra prioritat és l'establiment d'un itinerari curricular per als referents de gènere, que s'ha traduït en la creació del Postgrau interuniversitari Polítiques d'Igualtat de Gènere a la Gestió Pública, impulsat conjuntament amb l'Institut Interuniversitari de Dones i Gènere (IIEDG) i en funcionament des de 2018. Finalment, les dues darreres prioritats són la formació per a tots i totes les tècniques (en transversalitat de gènere i abordatge de les violències masclistes) i l'establiment de canals de comunicació per a fer accessibles totes les formacions en sectors específics tant dins com fora de l'administració (salut, policia, ensenyament, justícia, col·legis professionals, advocacia o d'altres).

Pel que fa a la temàtica de la formació realitzada des de la Generalitat, de la mateixa manera que succeeix amb l'administració local, destaca la formació en l'àmbit de les violències masclistes. Per exemple, la memòria de formació

⁶³ Tanmateix només abasta la seva pròpia formació i no la del conjunt de l'administració autonòmica en matèria d'igualtat.

de 2018 de l'ICD assenyala que aquell any es va dedicar el 48,5% d'aquesta activitat a la qüestió (Institut Català de les Dones, 2018).

En paral·lel a aquest esforç de les administracions, en l'àmbit universitari han proliferat les formacions destinades a la creació de perfils professionals, més enllà dels postgraus impulsats per la Diputació (2002 i 2013) i per l'Institut Català de les dones (2018). L'any 2008 es va crear l'esmentat Institut Interuniversitari de Dones i Gènere, que agrupa grups de recerca de totes les universitats i que va tenir com una de les seves primeres activitats la programació d'un Màster Interuniversitari d'Estudis de Dones, Gènere i Ciutadania, amb una línia dedicada a Dones, Treballs i Polítiques Públiques. A més, els darrers anys han proliferat les formacions de postgrau orientades a la professionalització en l'àmbit de la gestió amb perspectiva de gènere (Universitat de Vic i de Lleida), i hi ha incipient una inclusió d'aquesta formació també als graus (amb un mínor a la UPF, un grau a la UAB i properament també a la URV).

En termes generals, la formació bàsica, orientada cap a una sensibilització per trencar el miratge de la igualtat, s'ha impartit amb una multiplicitat de formats i encaixos institucionals (comptant sovint amb formadores de l'àmbit associatiu i de l'economia social) i és la formació realitzada des de fa més de temps. A més, la qüestió de les violències masclistes (tant a nivell bàsic com a nivell més especialitzat) ha estat la temàtica preponderant, ocupant aproximadament la meitat de l'esforç formatiu de les administracions. La sensibilització dels càrrecs polítics i comandaments és també una prioritat. Finalment, l'obligatorietat de la formació és una estratègia que està lluny de ser generalitzada, tot i que sí que hi ha hagut un gran desplegament de formació superior que avui ja és requerida a les professionals específiques d'igualtat a les administracions.

3.2 Límits de la formació i estratègies per a fer-hi front

La formació ha estat potser l'eina més estesa en el desplegament del mainstreaming de gènere. De fet, sol ser considerada com el primer pas a donar en la implementació d'aquesta estratègia, i així queda sovint recollit tant en els plans d'igualtat interns com en els plans per a la igualtat de la ciutadania. Té, per tant, en teoria, un paper cabdal en aquesta estratègia. Tanmateix les expertes assenyalen que encara falta molt per conèixer l'efectivitat real de la mateixa per al canvi dins les organitzacions i en la introducció efectiva de la perspectiva de gènere en les mesures (Bustelo, Ferguson i Forest, 2016). Al respecte sorgeixen diferents debats i preguntes: Una és si s'està desplegant aquesta estratègia de forma tècnicament eficient. Una segona és si aquesta formació, en el seu esforç infructuós per convèncer els membres de les organitzacions està sent, en realitat un fre per a l'aplicació de mesures més directament adreçades a canviar les organitzacions i les polítiques. En tercer lloc, si s'està suposant una cadena causal entre

coneixement, aprenentatge i canvi que, de fet, no existeix i que dificulta tant el disseny efectiu de la formació (la primera qüestió assenyalada) facilitant la resistència al canvi a nivell institucional (la segona qüestió assenyalada).

Tenim poc coneixement sobre si l'enfocament en la formació d'igualtat és útil per a les persones que el reben. Sovint la percepció és que les formacions es queden en un nivell molt abstracte i allunyat del dia a dia de l'activitat de les persones beneficiàries (Callerstig, 2016:122). Aquest problema pot ser degut a un cert estancament en el nivell de *formació bàsica* a l'hora d'oferir la formació. Aquest estancament podria estar relacionat amb l'absència d'itineraris clars i formalitzats de coneixements, així com una insuficient identificació de les necessitats i de l'avaluació de resultats de la formació realitzada. El recent Pla Director de la Formació de la Generalitat de Catalunya, per exemple, sembla voler abordar aquesta manca de planificació de la formació.

L'origen d'una escassa planificació té a veure, però, amb una resistència institucional a donar la importància que formalment s'ha reconegut a la formació com a primer pas del mainstreaming de gènere. Aquesta resistència institucional, com assenyalava Eva Alfama (2016) reprenent l'anàlisi de Lombardo i Legreant, es produeix a través de patrons repetitius i agregats d'acció o, en particular, d'inacció, i que es relacionen amb una manca de suport per part dels nivells alts de la institució a través d'una infradotació de recursos, una manca d'habilitació dels processos necessaris, o l'incompliment de compromisos, per exemple. Així, mentre els agents i organismes especialitzats es dediquen a organitzar una i altra vegada formacions que, no estant inserides en un context coherent, prou finançades i amb implicacions concretes, resulta relativament infructuós, el conjunt de l'organització es manté estable. Així, l'assoliment de la fita de la formació (de la mateixa manera que la sistematització d'indicadors o altres formes de generació del coneixement) pot ser un mur per a la implementació d'una transformació de gènere de les organitzacions.

A més de les mancances tècniques i del marc institucional en què s'insereixen aquestes mancances, és important també comprendre les resistències individuals en relació a les formacions de gènere, tant respecte les formacions *bàsiques*, com les *especialitzades* i les de *nivell avançat*. En aquest àmbit, hi ha un qüestionament sobre si la formació i nous coneixements provoquen, en realitat, un canvi en les creences i, finalment en les actuacions de les persones i equips que les reben. Malgrat una lògica racionalista i progressiva de la implantació del mainstreaming de gènere consideraria que sí, vint-i-cinc anys de formació sense un canvi cultural previsible suggereixen que aquesta perspectiva és poc realista. La literatura han posat de manifest que, de fet, la formació i els coneixements són incorporats justament per les persones que més coneixen prèviament la qüestió de la desigualtat de gènere o que més

predisposició tenen a conèixer-la. La raó és que la relació causal prevista pel "model de l'aprenentatge teòric", que posa a l'inici el coneixement, seguit del canvi en l'actitud, i finalment l'actuació, es veuria qüestionat pel "model de la teoria de la dissonància"(Callerstig, 2016:123). Segons aquesta teoria l'actuació que duem a terme és el que en realitat condiciona la nostra actitud i ens predisposa a adquirir (o no) determinats coneixements. Així, normalment veiem com la solució correcta aquella que estem duent a terme. Quan comencem a actuar de forma diferent, sovint canviem la nostra visió sobre el que és correcte (Callerstig, 2016: 123-124). Això explicaria, si més no, en part, el fet que la formació implementada per l'ICD l'any 2017-2018 hagi estat realitzada en un 80% a dones⁶⁴. Callerstig apunta a que totes dues teories han de ser tingudes en compte a l'hora d'aplicar una estratègia formativa, com veurem més avall. En tot cas, la qüestió de l'efecte de la dissonància cognitiva té un risc evident en el desplegament de la formació a les institucions: l'increment de la bretxa entre una part dels i les treballadores públiques (o decisors/es) que estan sensibilitzats i coneixen la temàtica i una altra part dels treballadors/es que se'n mantenen aliens, ja sigui perquè no opten a la formació voluntària o bé perquè viuen amb resistències i rebuig la formació obligatòria (Callerstig, 2016).

Davant d'aquest problema emergeixen dues respostes. La primera estratègia parteix de la idea que si bé no incorporem la informació quan no la volem, sí la incorporem quan la necessitem (Callerstig, 2016:121). És a dir, el fet d'haver de respondre a determinats requisits de forma obligatòria pot ser més eficaç que no pas la persuasió o, fins i tot, que l'obligatorietat de la formació en si mateixa. En aquest sentit, un bon exemple de l'impacte que té aquest enduriment de les normes és el reforç de l'obligatorietat d'algunes mesures d'igualtat en l'àmbit laboral recent⁶⁵: plans d'igualtat, registres retributius i auditories retributives a les empreses i organitzacions) pot haver incrementat l'interès per les formacions en aquest àmbit (per exemple, en un espai de 4 mesos, l'Àrea d'Igualtat d'Oportunitats del Departament de Treball ha pogut formar a més de 1000 empreses interessades només en l'aplicació del registre retributiu). Una avaluació sobre l'efecte dels canvis en el reforç de l'obligatorietat de determinades mesures sobre la realització de formació i l'èxit de la mateixa podria oferir pistes sobre les estratègies d'actuació adequades per a reforçar la formació en el marc d'una estratègia del mainstreaming de gènere on la formació n'és un instrument més. En aquests casos, i pel que fa en

⁶⁴ Cal tenir en compte, també, que una part d'aquesta formació possiblement sigui formació específica, és a dir adreçada a personal dedicat a temes d'igualtat, que són en la seva immensa majoria, dones.

⁶⁵ Ens referim als Reials Decrets 6/2019, d' 1 de març, de mesures urgents per garantir la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació, el 901/2020 pel qual es regulen els plans d'igualtat i el seu registre i es modifica el Reial Decret 713, de 28 de maig sobre registre i dipòsit de convenis i acords col·lectius de treball i, finalment, el 902/2020, de 13 d'octubre, d'igualtat retributiva entre dones i homes.

particular a la formació avançada (metodològica i transversal) i específica (sectorial), possiblement calguin metodologies properes a la innovació, amb un component deliberatiu i de co-construcció d'estratègies. A més, paral·lelament, es pot continuar la formació obligatòria (especialment la bàsica) amb un enfocament més top-down, que es produeix sobre un marc més assentat i clar, i on se sap què se n'espera i per a què serveix.

La segona resposta té a veure, justament amb el fet d'aplicar formació obligatòria. És conegut que aquesta estratègia genera importants resistències en part de les persones assistents. És en aquest sentit que té un gran interès la proposta d'Emanuela Lombardo i Lut Megaert (2016:57) sobre la necessitat d'interpretar les resistències com a part del procés per tal que hi hagi el canvi desitjat per un mainstreaming no tecnocràtic, i també com un termòmetre de la resistència institucional a la que s'enfronta en cada context concret la implementació d'aquesta estratègia. No hi ha canvi sense resistències, per això conèixer com es produeixen aquestes resistències i abordar estratègies per a vèncer-les és cabdal, contra el que solem fer, interpretant-les com un fracàs o merament una molèstia per al procés de formació o per als i (més freqüentment) les formadores. Analitzar en cada context quina mena de resistències es produeixen, de quina manera i per quines raons, esdevé una informació clau en el desplegament del mainstreaming. Al mateix temps, abordar aquestes resistències, aprenent i posant en comú noves respostes i estratègies per a fer-ho, adaptades a cada context, és també clau. En aquesta tasca les autores proposen una primera classificació, genèrica, que les agrupa en funció de si són implícites o explícites, i específiques en relació al gènere o no específiques.

Taula: Formes de resistència de les persones formades relacionades amb tipus i exemples

Forma de resistència	Exemples	Tipus de resistència
Negació de la necessitat d'un canvi de gènere	Miratge de la igualtat Incredulitat sobre dades de gènere Rebuig a aprendre d'un/a feminista Desafiament de la persona formadora Defensa dels rols tradicionals com a naturals	Explícita Específica de gènere
Trivialització de la	Hi ha prioritats més	

igualtat de gènere i rebuig a acceptar la responsabilitat al respecte	urgents No és rellevant per a la nostra feina No és el meu problema El temps resoldrà el problema La qüestió és massa complexa És molt difícil d'aplicar-ho M'has convençut, però no sabia com passar el missatge al meu equip La igualtat de gènere és un problema que afecta les dones, no els homes	Explícita Específica de gènere
Trivialització de la igualtat de gènere	Riure-se'n Desviar la discussió cap a debats simplistes Mostrar falta d'interès (mirant els mòbils o tablets, no participant a la discussió, "free riders", etc)	Implícita Específica de gènere
Rebuig a acceptar la responsabilitat al respecte	La desigualtat de gènere afecta altres cultures, no la nostra	Explícita, Específica de gènere

Font: Lombardo i Mergaert (2016: 53). Traducció pròpia.

Aquest quadre permet una primera aproximació que pot assenyalar camins sobre les vies d'abordatge, tot i que tal i com assenyalen les autores, aquesta investigació específica sobre les resistències individuals en les formacions i la seva consideració com un element fonamental per a treballar durant el seu desenvolupament, encara no ha estat realitzada.

4. Conclusions

Al llarg d'aquest capítol s'ha fet una revisió a dues eines destinades a crear i transferir coneixement com a part de l'estratègia de la transversalitat de gènere: els indicadors de gènere i la formació en gènere. A més, la

presentació d'alguns dels debats al voltant d'aquests instruments ens ha permès identificar línies de treball i també tensions i reptes. A continuació en destaquem els més rellevants.

La primera tensió que convé assenyalar ha estat documentada i teoritzada per al conjunt de l'estratègia de la transversalitat de gènere: és la que es produeix entre la tecnocratització i la politització d'aquesta estratègia. La finalitat de la transversalitat de gènere no és merament una millora tècnica, sinó una transformació política. Però fer-ne un abordatge tecnocràtic permet una permeabilització progressiva i a més un increment de la legitimitat dels discursos de gènere. En el cas del coneixement, és una tensió constant i fonamental en els feminismes, com s'ha pogut il·lustrar a l'apartat introductori. Aquesta tensió es manifesta especialment en l'àmbit de la formació. Formar i sensibilitzar no són la mateixa cosa. En el primer cas es tracta merament d'ampliar coneixements, mentre que en el segon es pretén exercir un canvi en els valors i pràctiques, que va més enllà de l'actuació en el marc de les polítiques i arriba a totes les dimensions de la vida dels i les treballadors/es públics i electes. Des de la legislació fins a les planificacions formatives, però, s'acostuma a optar per una ambigüitat que, si bé pot ser eficient pel que fa a l'extensió de la formació, també pot impedir un abordatge adequat de les resistències, al mateix temps que les oculta. Com hem vist, conèixer aquestes resistències com a part del procés de transformació de les polítiques és clau. També ho és aprendre eines i estratègies per fer-hi front.

Una segona tensió que apareix quan abordem el tema del coneixement com a part de l'estratègia de la transversalitat de gènere és la que es produeix entre la claredat i la complexitat. Aquesta tensió és molt propera a la presentada al paràgraf anterior, ja que la presentació en un format tècnicament acceptable de determinades qüestions implica sovint la seva simplificació. Però el debat de la simplificació va més enllà i interpel·la també als i les expertes en gènere. Aquesta tensió es produeix especialment en el cas dels indicadors. El coneixement 'predissenyat' o estandarditzat tendeix a sobresimplificar la realitat de la desigualtat de gènere, excloent la interseccionalitat. La pròpia naturalesa dels indicadors aposta per una definició a priori, que anem verificant amb el pas del temps. Però actualment sabem que la realitat de gènere depèn fortament del context específic, i a més que ens trobem en un moment de canvis importants que poden o no implicar transformacions en les jerarquies i desigualtats per raó de gènere. A més dels indicadors, cal utilitzar metodologies més lentes i sovint més cares (per exemple: participatives), i estar disposades a obtenir resultats més matisats i que abordin els nous fenòmens i les realitats complexes.

Sense haver resolt aquestes qüestions essencials ens trobem amb nous reptes de l'agenda feminista. La qüestió de la identitat de gènere i també la de la interseccionalitat han estat presents en l'àmbit acadèmic especialitzat des

dels anys noranta, i també en grups activistes molt minoritaris. Però ha estat recentment (potser en els darrers cinc o set anys) que han travessat el conjunt del debat públic, en paral·lel a l'ampliació de la identificació social amb el feminisme, tot desestabilitzant-lo i enriquint-lo. Els nous reptes de l'agenda feminista s'han de traduir a la creació del coneixement, però els temps polítics i els temps de la generació del coneixement no són els mateixos. El debat acadèmic/científic i ciutadà han de ser més pausats. En cas contrari es pot produir una presa de decisions precipitades o la solidificació de resistències que van més enllà dels temes precisos dels debats en sí.

En el rerefons d'aquest panorama de tensions i reptes, apareix latent una darrera qüestió. Falten evidències que mostrin que les polítiques de coneixement es tradueixen en un canvi en l'orientació de les polítiques públiques. La sospita que el coneixement, plantejat com a condició prèvia per al canvi de les polítiques, és un pretext per a "tenir-nos entretingudes", no és exclusiu del nostre context (Agócs, 1997). En el cas de la formació hem vist com algunes recerques assenyalen l'efectivitat d'una estratègia més basada en la "necessitat" d'adquirir coneixements en gènere que no pas en la "sensibilització" sobre la importància d'aquesta perspectiva o en l'obligatorietat de la formació mateixa. Més en general ens trobem, però, de nou amb la tensió entre un enfocament tècnic i un de polític respecte a la prioritització de la desigualtat de gènere a les institucions públiques. Recentment el Tribunal de Comptes Europeu ha alertat de la manca d'utilització de les dades desagregades per sexe i els indicadors de gènere en el pressupost de la UE. El Tribunal assenjala que la UE produeix més de tres mil dades desagregades per sexe o indicadors de gènere, que haurien d'alimentar les decisions polítiques. Però que tota aquesta evidència quantitativa no s'ha fet servir per a dur a terme de forma sistemàtica una anàlisi de gènere per part de la Comissió dels fons europeus (European Court of Auditors, 2021), que són, majoritàriament, cecs al gènere. És evident que el coneixement és un element clau per a l'aplicació de les polítiques de gènere. Cal, però, posar en qüestió que sigui necessàriament el primer pas.

5. Referències bibliogràfiques:

Agócs, Carol (1997): "Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression", *Journal of Business Ethics*, 16 (9): 917-931.

Alfama, Eva (2015): "Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura" a *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 39. Noviembre 2015, pp. 263-287.

Bartky, Sandra Lee. 1990. *Femininity and Domination: Studies in the Phenomenology of*

Oppression, Londres: Routledge

Beneria, Lourdes i Permanyer, Iñaki (2010): "The Measurement of Socio-economic Gender Inequality Revisited". *Development and Change*, 41(3), 375–399.

Benhabib, Sheyla (1992):. *Situating the self: Gender, community, and postmodernism in contemporary ethics*. Psychology Press.

Bryson, Valerie (2003): *Feminist Political Theory: an Introduction*, New York: PalgraveMacmillan

Bustelo, María, Ferguson, Lucy, Forest Maxime (2016): *The Politics of Feminist Knowledge Transfer*. London: Palgrave Macmillan.

Butler, Judith (1990):*El género en disputa*. Barcelona: Paidós.

Callerstig, Ann-Charlott (2016): "Gender training as a tool for transformative gender mainstreaming: evidence from Sweden". A María Bustelo, Lucy Ferguson and Maxime Forest (eds):*The Politics of Feminist Knowledge Transfer*. New York: Palgrave Macmillan.

Carrasco, Cristina (2007): *Estadístiques sota sospita. Proposta de nous indicadors des de l'experiència femenina*. Col·lecció 'Eines'. Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya.

Council of Europe (1998):*Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*. Strasbourg (EG-S-MS (98) 2).

Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTAS) (2021):*Memòria del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies 2019*. Generalitat de Catalunya.

Departament de Transversalitat de Gènere i Observatori iQ (2017). *El gènere en xifres*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Accedit el 1 de juliol: https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/el_genere_en_xifres_resumexecutiu.pdf

De Lauretis, Elena (1987):*Technologies of Gender: Essays on Theory, Film, and Fiction (Theories of Representation and Difference)*. Indiana: Indiana University Press

Domínguez, Màrius, i Simó Montse(2003):*Tècniques d'investigació social quantitatives*. Vol. 13. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

Espinosa, Julia; Bustelo, María (2019): "¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas". *Revista Española de Ciencia Política*, 2019, 49: 151-172.

European Court of Auditors (2021): *Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action*. Special Report. Luxembourg. Publications Office of the European Union.

Ferguson, Lucy i Forest Maxime (eds.) (2011): *OPERA Final Report: Advancing Gender+ Training in Theory and Practice*. Vienna: Institute for Human Sciences (IWM). http://www.quing.eu/files/results/final_opera_report.pdf

Gilligan, Carol (1982): *In a different voice*. Harvard University Press

Haraway, Donna (1991): *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. New York: Routledge

Harding, Sandra (1986): "The Science Question in Feminism". *Bulletin of Science, Technology & Society*. New York: Cornell University Press.

Institut Català de les Dones (ICD) (1998): *III Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones 1998-2000*. Accedit 1 de juliol de 2021 https://dones.gencat.cat/web/.content/03_ambits/docs/publicacions_iiipla.pdf

Institut Català de les Dones (ICD) (2010): *Memòria d'actuació de l'Institut Català de les Dones, 2009*. Generalitat de Catalunya. Accedit 2 de juliol de 2021. https://dones.gencat.cat/ca/ambits/centre_documentacio/publicacions/memories/

Institut Català de les Dones (ICD) (2017): *Pla director de formació en equitat de gènere de Catalunya 2017-2020*. Generalitat de Catalunya. Accedit 1 de juliol de 2021. <https://dones.gencat.cat/ca/ambits/formacio/pla-director-de-formacio-2017-2020/>

Institut Català de les Dones (ICD) (2018): *Pla director de formació en equitat de gènere de Catalunya 2017-2020. Programa a les Administracions Públiques 2018*. Infografia. Accedit 1 de juliol de 2021. <https://dones.gencat.cat/ca/ambits/formacio/pla-director-de-formacio-2017-2020/>.

Institut Català de les Dones (ICD) (2020): *Memòria d'actuació de l'Institut Català de les Dones, 2019*. Generalitat de Catalunya. Accedit 2 de juliol de 2021.

https://dones.gencat.cat/ca/ambits/centre_documentacio/publicacions/memories/

Global e-Quality (2010): *Guía para la elaboración de indicadores de género*. Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha. Gobierno de Castilla La Mancha. Accedit 2 de juliol de 2021 https://institutomujer.castillalamancha.es/sites/institutomujer.castillalamancha.es/files/publicaciones/descargas/guia_para_la_elaboracion_de_indicadores_0.pdf

Lombardo, Emanuela, i Megaert Lut (2016): "Key issues in feminist knowledge transfer" a María Bustelo, Lucy Ferguson and Maxime Forest (eds). *The Politics of Feminist Knowledge Transfer*. London: Palgrave Macmillan.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra i Verloo, Mieke (2009): "Conclusions. A critical understanding of the discursive politics of gender equality". A Emanuela Lombardo, Petra Meier i Mieke Verloo (Eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*. New York: Routledge, pp. 186-203.

Lonzi, Carla (1975): *Escupamos sobre Hegel: y otros escritos sobre liberación femenina*. Buenos Aires: La Pléyade.

Mohanty, Chandra T. (2003): "Under western eyes: feminist scholarship and colonial discourse". A *Feminism Without Borders*. Duke University Press, pp.17-41.

ONU Mujeres (2021): *Centro de capacitación de ONU Mujeres. Sobre nosotras*. Pàgina web. Accedit el 2 de juliol <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/page/view.php?id=45&lang=es>

Prügl, Elisabeth (2013): "Gender Expertise as Feminist Strategy", in Gülay Caglar, Elisabeth Prügl, and Susanne Zwingel (eds.) *Feminist Strategies in International Governance*. London: Routledge, pp. 57–73.

Spivak, Gayatri (2010): *Crítica de la razón poscolonial: Hacia una crítica del presenteevanescente*. Madrid: Ediciones AKAL.

Squires, Judith (2000). *Gender in Political Theory*. Londres: Wiley-Blackwell.

Sullivan, Alice (2020): "Sex and the census: why surveys should not conflate sex and gender identity", *International Journal of Social Research Methodology*, 23:5, 517-524

Verloo, Mieke i Van der Vleuten, Anna (2009): "The discursive logic of ranking and benchmarking: Understanding gender equality measures in the European Union" a Emanuela Lombardo, Petra Meier i Mieke Verloo (Eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy-Making*. London: Routledge. pp. 169-185.

Capítol 5:

Sobre la comunicació. Avançant cap a una comunicació municipal feminista.

Autora: Isabel Muntané Rodríguez

Introducció

La proximitat de la gestió i la incidència directa de les decisions en la vida quotidiana de la població converteixen els ajuntaments en les administracions claus pel seu territori. Són l'eix central de referència d'una ciutadania cada cop més exigent amb les administracions públiques, sobre les quals posen expectatives de solució a les seves demandes i necessitats i de les quals esperen eficàcia i transparència en el procés de presa de decisions i de gestió. Aquest canvi del paper exercit per la població en les seves relacions amb l'administració local ha influït directament en el procés i el contingut comunicatiu dels municipis.

La població, i sobretot la seva capacitat de comunicació, d'organització i d'incidència pública, s'ha constituït en un eix de poder que demana ser escoltat i participar en la gestió administrativa municipal. I, al mateix temps, els municipis s'han vist obligats a establir mecanismes per vehicular la participació ciutadana, des d'oficines d'atenció a la ciutadania a consells de participació. Han aconseguit posar en pràctica, amb més o menys encert, la governança reclamada pel teixit associatiu i han establert espais d'interrelació entre la direcció política del territori i la societat civil. Podríem dir que la societat civil i els moviments socials s'estan convertint en subjecte actiu i amb capacitat d'influència en les accions dels governs locals i en la seva comunicació.

En aquest camí cap a la proximitat i la transparència, els canvis en la comunicació dels municipis han estat essencials. Les administracions locals han hagut d'impulsar una transformació profunda de les estructures, que s'ha traduït en millores en els processos comunicatius relacionats amb la comunitat a través de models de comunicació adequats al context territorial, a les noves eines online i a les demandes socials. Demandes que el moviment feminista i LGBTI+ han sabut articular amb propostes concretes i creant aliances amb la resta de moviments socials que treballen per l'equitat i la llibertat de totes les persones. Han fet seu i han portat a la pràctica el lema feminista del que és personal és polític.

Amb aquest impuls, en els últims anys, les administracions han entès que calia comunicar-se des d'un altre lloc, que havien de recollir les demandes de la comunitat si volien ser realment una administració de proximitat. I entre aquestes, havien de recollir les demandes del moviment feminista i LGBTI+ que exigia una comunicació lliure de sexisme i de discriminació; una comunicació

on la responsabilitat de les violències deixés de recaure sobre les dones o les persones LGBTI+; una comunicació que usés un llenguatge inclusiu i no sexista i que visibilitzés que el masclisme és un problema estructural. Aquests han estat alguns dels elements reivindicatius per una comunicació municipal no sexista que des del moviment feminista i des dels diferents col·lectius de periodistes feministes s'han reclamat a les administracions. De fet, les demandes no han fet més que exigir el compliment de la llei d'igualtat efectiva de dones i homes i la llei per erradicar la violència masclista, que deixessin de ser lligides com a recomanacions i ho fossin com a obligacions. Un missatge que en els darrers anys s'ha convertit en un crit multitudinari als carrers de les nostres ciutats.

La comunicació institucional, tant en els documents administratius, en les informacions de premsa com en les campanyes de sensibilització i de prevenció del sexisme i de les violències masclistes, no podia continuar donant l'esquena a les demandes del moviment feminista i ho havia de fer de la mà de la cooperació amb la comunitat, treballant per unes relacions bidireccionals que atorguessin el poder que la societat civil demanava com a subjecte actiu dels processos polítics i comunicatius.

Fent camí cap a la transformació de la comunicació municipal

Som en un procés transformador de la comunicació municipal, que no només ha millorat el sentiment de comunitat entre la població, de pertinença al territori i d'orgull de la seva capacitat d'incidència. També ha aconseguit un impacte en les administracions locals que han pogut donar forma a una imatge de proximitat positiva en assumir un rol de servei públic atenent les demandes socials. Un rol que en certa manera ha servit per legitimar les polítiques públiques amb perspectiva feminista i LGBTI+ que s'han construït des de l'escolta activa, tot i que no sempre amb els resultats esperats per les entitats que acostumen a anar una passa endavant. Amb tot i això, cal reconèixer que les administracions avancen cap al cinquè poder del que parla Ignacio Ramonet, exdirector de *Le Monde Diplomatique*. Si el quart poder ja té un acord amb interessos polítics i econòmics, ara necessitem un cinquè poder, que és el poder ciutadà, per poder observar, criticar i regular des de fora dels mitjans comercials. I aquí hi podríem afegir, observar, criticar i regular, des de fora, l'organització municipal. De fet, és el que hem començat a veure en les últimes dècades, amb major o menor èxit, també depenent de les dinàmiques internes de cada municipi, de la seva grandària i de la titularitat dels mitjans.

Aquest cinquè poder ha impulsat canvis en les direccions de comunicació dels municipis, tant en la seva organització interna com en els continguts que emeten. Les direccions de comunicació dels municipis s'han adaptat a aquesta transformació atenent les demandes informatives de la ciutadania i el funcionament dels mitjans de comunicació. S'ha entès que la comunicació municipal va més enllà dels gabinets de premsa. Als municipis comunica

tothom, ja sigui internament com externament. I, per tant, l'adaptació a les demandes de nous missatges i noves formes de comunicar s'han estès a la majoria de les àrees municipals. La comunicació municipal ja no queda en mans exclusives de les professionals del periodisme i tampoc la podem entendre només des d'aquesta òptica ja que el procés comunicatiu s'ha transversalitzat i ha adoptat una dimensió global dins de les administracions.

Pensem que és tant important els missatges que s'emeten cap a l'exterior com els que es dirigeixen al personal, sigui personal tècnic, administratiu o de servei. Per això mateix, per mantenir una coherència, cal unificar missatges. Tenint en compte aquesta transversalitat caldria que tots els municipis, sigui quina sigui la seva grandària, incorporessin aquesta mirada comunicativa sota l'acompanyament de professionals feministes del periodisme.

Comunicació i polítiques públiques amb perspectiva de gènere

Aquesta revolució comunicativa ha coincidit en el temps amb la introducció de polítiques públiques amb perspectiva de gènere. I això cal tenir-ho present en tot allò que comuniquem, sigui un correu electrònic, un reglament intern, una instrucció o una nota de premsa. Recordem que el Pla de Treball per a la igualtat entre dones i homes 2006-2010 de la Comissió europea comprometia els Estats membres a treballar per aconseguir la igualtat d'oportunitats i fer desaparèixer tota discriminació per raó de gènere. Ja aleshores, en el punt 5.3. es proposava eliminar els estereotips sexistes en els mitjans de difusió: "Els mitjans de difusió tenen una funció clau en la lluita contra els estereotips sexistes. Poden contribuir a presentar una imatge realista de la competència i el potencial de les dones i els homes en la societat actual i evitar retratar-se de manera degradant i ofensiva."

Aquest Pla de Treball per a la igualtat també apostava per una interrelació que permetés "tant el diàleg amb les persones interessades com les campanyes de sensibilització s'han de promoure a tots els nivells." Malgrat que no es preveia cap mesura concreta per incidir en els mitjans ni cap de les recomanacions preveia implementar una estratègia de la gestió transversal de gènere en el procés comunicatiu, la realitat es va imposar. El moviment de dones i feminista portava molts anys reclamant canvis en la política comunicativa dels mitjans i de les institucions. Volia que les informacions deixessin de situar les dones en l'alteralitat, que poguessin expressar la seva veu amb l'autoritat que els hi corresponia, i demanaven, especialment, que es deixés de revictimitzar les dones en les informacions i en les campanyes dels municipis perquè això incidia directament en les informacions que recollien els mitjans.

El moviment feminista demanava aquest canvi d'enfocament per evitar continuar alimentant imaginariis sexistes que posaven el focus de la responsabilitats de les violències masclistes en les víctimes i no permetien obrir

el camí cap a la recuperació i la reparació, quan això és fonamental per els processos de supervivència.

Calia, doncs, que la necessitat de la mirada de gènere que avançava en la gestió administrativa tingués també la seva traducció en la política comunicativa dels ajuntaments. L'aliança entre unes polítiques públiques amb perspectiva de gènere i una comunicació feminista era necessària. Una comunicació que volia incidir no només en els continguts de les informacions sinó també en tot el seu procés de producció, en la capacitat de proposar estratègies innovadores, adequades a la necessitat de l'entorn social i amb formes alternatives al sistema comunicatiu androcèntric. La política comunicativa municipal havia d'entendre que aquesta comunicació no era només una opció política, era també "donar resposta a una demanda social que exigeix un canvi d'enfocament, que vol informació innovadora, diversa, agosarada, crítica i analítica" (Muntané, 2019:1).

Com diu Emanuela Lombardo, politòloga especialitzada en gènere, "un dels resultats dels moviments feministes contemporanis ha estat l'establiment d'un cert consens polític sobre la legitimitat de les demandes de les dones. Es comença a reconèixer que els poders públics han d'actuar per atenuar les desigualtats de gènere i la discriminació de la dona" (Lombardo, 2002:81) i una de les eines fonamentals per fer-ho és a través d'una comunicació feminista. Les demandes per una comunicació amb perspectiva de gènere estaven connectades amb la reivindicació d'una transformació en l'estructura i desenvolupament de la comunicació municipal i, en certa manera, podríem dir, que s'aliaven filosòficament amb el que es coneix com a comunicació per al canvi social. D'acord amb Alfonso Gumucio Dagron, escriptor i teòric de la comunicació per al desenvolupament, aquesta comunicació "se centra en la sistematització d'experiències, perquè facilita recuperar el coneixement produït en diàleg social, a partir de lliçons narrades i apreses per les comunitats apropiades dels seus processos de comunicació i de transformació de la seva realitat social." (Pérez, Franco y Cataño, 2009: 278-290). Per tal que la comunicació institucional sigui un canal per promoure i facilitar la participació ciutadana, caldria que, com deia l'acadèmica nord-americana especialitzada en la teoria crítica de la raça Kimberlé Williams Crenshaw, s'obris un procés transformador per reconèixer com a social i sistèmic allò que abans era percebut com aïllat i individual.

En aquest sentit, tot i que encara persisteix certa comunicació unidireccional i lligada excessivament a interessos partidistes, sí que és cert que la bidireccionalitat s'està imposant com una pràctica de transparència. De la mateixa manera que també s'està imposant una comunicació més proactiva que reactiva, impulsada per la pressió ciutadana i dels moviments socials, també feministes. D'aquesta forma, els ajuntaments han recollit demandes i les han incorporat al seu relat. Un canvi que ha coincidit amb la necessitat d'adaptar-se a la immediatesa i la comunicació interactiva que Internet i les

noves tecnologies han introduït a les nostres vides i a les organitzacions, canviant la relació entre administració i persones administrades (Cavadas, 2011: 10).

Comunicació per la transparència

No descobrirem res de nou si diem que, des de 1979, amb els primers ajuntaments democràtics, la comunicació ha estat un dels eixos de treball de les administracions municipals que ha sofert canvis transformadors, revolucionaris. Hem passat d'una comunicació de propaganda política gestionada pel que anomenem a la professió periodística 'comissari polític' (en masculí no genèric), a la professionalització, tot i que encara es pugui arrossegar alguna rèmora del passat. Hem passat del control polític centrat en interessos partidistes i personals a un cert control social de la informació, on la comunicació dels municipis s'ha adaptat a les demandes informatives de la ciutadania i al funcionament dels mitjans de comunicació locals, que han deixat de ser l'altaveu acrític de l'administració. Hem passat també del personalisme al col·lectiu, s'ha entès la importància de comunicar i de fer-ho des de la professionalitat i s'han imposat els gabinets de comunicació, amb professionals al capdavant, en pràcticament tots els municipis. Uns canvis que també han incidit en els continguts, hem passat d'una comunicació sexista a una comunicació amb perspectiva de gènere i LGBTI+ que no oblidia la meitat de la població, les dones, ni la diversitat de la riquesa aportada per altres identitats i realitats visibilitzant "les múltiples desigualtats marcades per l'ètnia, la classe, l'edat, l'origen, les capacitats, l'orientació sexual o la identificació de gènere que configuren les interseccionalitats i que ens afecten a totes en diferent mesura" (Muntané, 2019:1).

Si bé és cert que la comunicació municipal continua sent una eina fonamental dels equips de govern per explicar, justificar, legitimar i convèncer la ciutadania sobre les decisions polítiques i administratives, també ho és que ara mateix els objectius s'han ampliat. Els municipis no han pogut donar l'esquena a les demandes que venien del carrer i que exigien un canvi en el model de comunicació unidireccional dut a terme fins aleshores, per anar introduint processos participatius que donessin resposta a l'exigència d'un projecte de municipi compartit, que obrís les portes a la participació en la planificació i execució de les polítiques públiques. D'aquesta forma, la política de comunicació local no només ha mantingut l'objectiu de presentar l'administració com una prestadora de serveis amb capacitat legislativa i organitzadora d'activitats, sinó que ha promogut processos de comunicació per permetre desenvolupar polítiques de proximitat impulsades per les demandes socials que, finalment, han permès introduir i consolidar un canal - no sempre el més adequat o exitós- bidireccional en la comunicació municipal.

Gràcies a aquesta bidireccionalitat i a la professionalització dels gabinets de comunicació, els governs municipals han aconseguit millorar la seva imatge reduint la presència de la comunicació de propaganda per caminar cap a una comunicació social i de servei, treballant des de la transparència i la proximitat que Internet facilita i, de fet, imposa. I això, juntament amb altres mecanismes com són les regidories específiques de participació ciutadana o els pressupostos participatius, han permès treballar la bidireccionalitat i escoltar la veu de la ciutadania en aliança amb els mitjans locals. De fet, els mitjans locals com a teixit de la democràcia que són, perquè recullen les vivències, les experiències i les necessitats de la ciutadania, que coneix que pot dur a terme un seguiment acurat i continu de la gestió municipal i criticar-ne els resultats. I d'això en són conscients les administracions locals i han començat a actuar en conseqüència.

En aquest objectiu per oferir un periodisme de servei lligat a un periodisme polític, la comunicació municipal no només ha incorporat la informació sobre les polítiques públiques de gènere sinó que ho ha fet introduint, més lentament del que el moviment feminista voldria, la mirada de gènere en moltes de les informacions i processos de l'organització comunicativa. De la mateixa manera que "el punt de partida d'aquestes polítiques públiques d'igualtat s'ha de buscar en les lluites dels moviments de dones de l'anomenada 'segona onada' del feminisme" (Lombardo, 2002:81), l'avenç cap a una informació amb perspectiva de gènere és possible pel compromís dels col·lectius feministes de base i la seva incidència en l'àmbit municipal.

Internet al servei de la ciutadania

La revisió de les estratègies de comunicació han convertit els webs, les xarxes socials i les aplicacions mòbils dels municipis en el centre informatiu i el canal fonamental entre l'administració i la ciutadania. L'apropiació del procés de comunicació ha estat fonamental, malgrat el certs perills que pot comportar, per canviar maneres de relacionar-nos i sobretot per incidir en la comunicació institucional i de retruc en la política pública. La gent s'ha convertit en protagonista i emissora d'informació. Ha estat capaç de generar vies d'incidència política canviant narratives i promovent canvis a les administracions locals.

Uns canvis que han incidit directament en la comunicació digital dels municipis perquè "Internet ha potenciat el valor estratègic de la comunicació i dels gabinets de premsa pel paper que juguen en la projecció de la imatge de la institució local" (Cavadas, 2011:10). Han permès transformar els webs i les xarxes en vies ràpides i extensives per fer arribar informació de servei a la ciutadania. En aquest procés transformador, els webs municipals han estat fonamentals, ofereixen informació bàsica i d'utilitat per a la vida quotidiana de les persones i així es converteixen en un portal d'informació de servei que

“uneix les característiques de proximitat, pròpies de la informació local i del periodisme de servei, la qual cosa la converteix en el mitjà més adequat per a la informació municipal” (Cavadas, 2011:10). Uns canvis que s’han introduït sense deixar de pensar en les ciutadanes com a electores i tenint cura, sobretot, de la imatge de l’alcaldessa o alcalde perquè al final, darrere de tot, no podem oblidar que l’interès polític és permanent i, podríem dir, legítim.

Aquesta informació de servei promovent la transparència informativa ha estat clau per canviar la imatge dels municipis i per acostar-se a la població tot i les mancances que encara es detecten. Ho podem comprovar a través del Mapa Infoparticipa, una eina impulsada pel Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural de la UAB que a partir dels 52 indicadors establerts pel ComSET, basats en la Llei de Transparència del 2013, analitza la informació dels webs dels 947 ajuntaments catalans, per a fomentar la transparència i la qualitat de la informació de les administracions locals. Tot i els esforços, el Mapa Infoparticipa continua detectant una informació limitada i deficient per part de les administracions públiques locals i, en conseqüència, la ciutadania no disposa d’elements suficients per participar i exigir rendició de comptes de forma fonamentada. Segons l’informe de 2021, 121 ajuntaments, onze consells comarcals i tres diputacions de Catalunya han rebut el Segell Infoparticipa que reconeix la transparència informativa dels webs de les institucions. Si bé és cert que hi ha hagut un increment de millora respecte a l’edició anterior, sobretot pel que fa als consells comarcals -dels sis de l’any passat, passen a ser distingits enguany onze d’ells- encara queda molt camí per recórrer. Només cal que ens aturem un moment: només 121 dels 947 administracions locals han aconseguit el segell de transparència.

Si a això li afegim que cap dels indicadors inclou perspectiva de gènere, no podem saber com es construeix la informació des d’aquesta mirada. Però el que sí podem dir és que els consistoris encapçalats per dones obtenen millors resultats en transparència. Un 29% d’ajuntaments distingits estan presidits per una alcaldessa, un percentatge més gran que el del total de municipis de Catalunya encapçalats per dones, que representen el 23%. Les alcaldesses, per tant, obtenen proporcionalment millors resultats de transparència. Una xifra que ens ha de fer reflexionar i preguntar-nos quines són les raons d’aquesta diferència.

Però Internet i les eines online també presenten mancances que reflecteixen la diversitat de la població i les desigualtats que es viuen. Parlem de la bretxa tecnològica que pot ser excloent per determinats col·lectius de població, ja sigui per edat o per impossibilitat d’accedir als mitjans. Això s’ha vist clarament durant la pandèmia de la COVID19 quan es va constatar que les desigualtats en el ritme de vacunació arribaven fins als 30 punts percentuals entre barris més i menys desfavorits de la ciutat de Barcelona i segons les franges d’edat entre els 60 i el 69 anys a causa justament de la bretxa en l’accés a la

tecnologia. Per tant, des dels municipis cal que es tingui en compte aquesta realitat i que cuidin altres circuits de comunicació.

Les administracions locals han entès que la cooperació amb la ciutadania a través de les noves tecnologies és positiva no només per desenvolupar una comunicació feminista sinó també per dur a terme una política pública que posi les persones al centre i que vetlli per un espai públic lliure de violències masclistes. D'això en tenim força exemples, com l'aplicació de mòbil BCN Antimasclista, amb la qual dones, trans i homes poden indicar de forma anònima on i com s'han sentit agredides i/o assetjades. Gràcies a la immediatesa de l'APP s'obté informació real de les ubicacions, els temps, les condicions i altres aspectes demogràfics de les agressions. Conèixer les agressions masclistes és fonamental per poder definir polítiques públiques eficaces contra el masclisme. La informació recollida per aquesta aplicació mòbil permet millorar-ne la prevenció i l'atenció; promoure l'autonomia de les dones; sensibilitzar la ciutadania; visibilitzar aquestes violències masclistes i planificar canvis a l'espai públic i en les polítiques públiques per lluitar contra aquesta expressió de les violències masclistes.

Altres exemples d'aquesta interrelació entre la comunicació i la seva influència en les polítiques públiques són les aplicacions mòbils dels eBando on la població té accés a una via directa de comunicació amb l'administració per rebre avisos i notificacions. O l'aplicació de seguretat ciutadana Beesafe que diferents ajuntaments com Vacarisses, Calella o Matadepera, que han activat com un canal de comunicació directa entre la població i la Policia Local. Des d'aquesta aplicació, i sense intermediàries, es poden notificar diferents tipus d'alarmes com donar l'alerta en casos de violències masclistes.

Aquests projectes són alguns exemples de com en els últims anys s'ha avançat cap a una comunicació participativa sorgida del diàleg, més o menys horitzontal –de vegades no tant com es reclama des de la societat civil– que permet la participació i l'accés del teixit social als mitjans de difusió municipal. Són espais comunicatius de servei que s'incorporen a la xarxa presencial d'atenció a les dones en situació de violència masclista. La comunicació municipal ha superat l'espai tradicional merament informatiu per convertir-se en un canal de servei avançant cap a aquestes noves relacions, obrint espais dels mitjans municipals a la ciutadania i al teixit associatiu en forma de col·laboracions, més enllà de les tradicionals com ara les cartes a la direcció, articles de veus expertes o ressenyes literàries redactades per l'alumnat dels instituts. En altres casos, la gestió d'alguns mitjans locals ha passat a mans de la població com són algunes ràdios de municipis petits on el pressupost no permet contractar un equip complet de professionals.

Així, l'avenç en paral·lel de la introducció de la perspectiva de gènere a les polítiques públiques; l'ús intensiu de les noves tecnologies de la comunicació; la necessitat d'una política de comunicació pública basada en la transparència i l'ètica; i l'increment de la capacitat organitzativa del

moviment feminista i els moviments socials, han promogut una revolució informativa en l'àmbit municipal. Una transformació que, malgrat les mancances que encara podem observar, ha permès situar la veu de la ciutadania i de les organitzacions i ha permès avançar cap una política informativa amb perspectiva de gènere, que ha començat a recollir algunes de les demandes del moviment feminista.

L'aliança entre les polítiques públiques i la comunicació feminista

El 1989 es creava per llei l'Institut Català de la Dona (ICD) –Institut Català de les Dones a partir del 2005– l'organisme del Govern que dissenya, impulsa, coordina i avalua les polítiques per a l'equitat de gènere que desenvolupa l'administració de la Generalitat. Des de l'ICD també s'impulsa l'elaboració dels plans de polítiques d'igualtat de gènere de les administracions locals i les diputacions. De forma progressiva, els municipis han anat assumint competències i un paper protagonista necessari per fer realitat les polítiques d'igualtat de dones i homes i complir així amb les múltiples directives europees i amb la legislació catalana i espanyola. L'evolució ha estat imparable en les últimes dècades i s'ha passat d'anar introduint mesures aïllades, promogudes moltes vegades pel voluntarisme de dones de l'organització administrativa compromeses amb el feminisme, a elaborar Plans d'Igualtat d'Oportunitats entre dones i homes que impliquen tota l'organització municipal i les persones que hi treballen. Aquesta eina ha servit d'instrument polític per introduir mesures amb un enfocament transversal i més integrador no només a les accions de l'administració sinó també a la seva organització jeràrquica i política. Si bé és cert que els Plans d'Igualtat no són la solució màgica per acabar amb les discriminacions i fer una política feminista real, sí que almenys permeten establir un marc d'actuació que malgrat algunes resistències, ja s'han imposat com una necessitat.

Tanmateix, si ens aturem en la comunicació que preveuen aquestes eines polítiques i de gestió veiem que encara no és una mirada transversal. Si bé s'ha avançat en la necessitat de transversalitzar les polítiques de gènere, la qüestió de la comunicació ha quedat més estancada. És cert que el moviment feminista ha aconseguit instaurar la necessitat d'una comunicació inclusiva en l'agenda informativa i política, però encara és una mirada jove i en construcció quan la passem a l'acció. Cal que els municipis i tot el poder polític entengui que la comunicació travessada pel gènere és essencial, imprescindible, per transformar la societat i contribuir a crear una comunitat lliure de discriminacions i violències masclistes. I que cal practicar-la de forma quotidiana.

Podem fer molts plans d'acció, podem elaborar moltes estadístiques, podem crear molts programes, reglaments, decrets... però si no som capaces de comunicar-los des del feminisme poc s'avançarà, des de les administracions i

des dels mitjans. Convé un compromís decidit per una comunicació feminista que travessi tots els òrgans i totes les persones de l'administració. La comunicació municipal marca la comunicació local, aquella que arriba a la ciutadania pels mitjans de comunicació territorials, els mitjans de proximitat. Pensem que els mitjans de comunicació tenen un gran poder en la construcció i transformació d'imaginari, i són l'instrument d'informació per excel·lència. Els discursos emesos, implícits i explícits, els converteixen en agents fonamentals per a la difusió, consolidació i perpetuació d'idees, creences, valors, arquetips i estereotips.

Els mitjans, d'entrada, treballen amb la realitat, amb la informació que genera la vida, la societat, i en el marc de la comunicació local, treballen amb informació generada pel municipi perquè d'aquesta forma compleixen un dels seus objectius de servei. Ara bé, si tenim en compte que el paper que s'autoimposen els mitjans va més enllà del fet de ser simples recollectors i transmissors d'informació per acabar dient al públic com i què han de pensar i com han d'actuar a partir de la informació emesa, hem d'entendre la importància que la font municipal té en la construcció de la mirada ciutadana. Si des del municipi no es canvia la informació emesa, en forma i contingut, difícilment els mitjans locals podran canviar els seus missatges sense enfrontar-se directament amb el poder. Per això, la gran responsabilitat no és només dels mitjans de comunicació sinó també de l'administració local per contribuir a transformar la societat i avançar cap a una comunitat lliure de discriminacions.

L'imperatiu d'una comunicació no discriminatòria

A tot això, alhora i sense menystenir lo anterior, si ens aturem a observar el conjunt dels sistemes de comunicació cal anar a la següent reflexió. El fet és que des de diferents organismes, internacionals i locals, ja fa anys que es reclamen canvis en la comunicació de mitjans i institucions. La Declaració de Beijing i la Plataforma d'Acció sorgida de la IV Conferència Mundial sobre la Dona, celebrada a Beijing el 1995, va dedicar un capítol específic a les dones i els mitjans de comunicació amb dos objectius estratègics. Un primer objectiu per augmentar l'accés de les dones a l'expressió de les seves idees i a l'adopció de decisions en els mitjans de difusió i, un segon, per fomentar una imatge equilibrada i no estereotipada de les dones en els mitjans. El que cal dir és que, malgrat els avenços, els objectius de Beijing i la resta de recomanacions encara estan lluny de complir-se.

Només cal que revisem les dades del Projecte de Monitorització Global de Mitjans (GMMP), reconegut per Nacions Unides com una eina per al canvi. EL GMMP és una recerca de gènere en els mitjans d'arreu del món que es realitza cada cinc anys per monitoritzar la presència de les dones en els espais informatius de ràdio, televisió, premsa escrita i, des del 2015, també Internet. Un

projecte amb àmplia representació mundial que ha passat d'analitzar els mitjans de 71 països, l'any 1995, als mitjans de 114 països el 2015.

El monitoratge mostra un progrés extremadament lent per portar la veu de les dones al discurs públic. Les informacions encara presenten una mirada masclista del món travessada per prejudicis de gènere i estereotips que sustenten les violències masclistes, la marginació i discriminació. D'acord amb l'últim monitoreig de 2015, que va analitzar un total de 452 notícies, les dones només suposaven el 28% del total de subjectes i fonts en les notícies de premsa i els informatius de ràdio i televisió i el 33% en els diaris digitals i Twitter. Com a subjectes de les notícies, les dones representen menys del 30% del total. En relació a l'àrea temàtica, les dones són una minoria en totes les informacions excepte en les relacionades amb crims i violències, on representen el 51% de notícies. En relació a les dones com a font de les informacions, la seva major presència és com a expressió de l'opinió popular (43%), d'experiència personal (37%) i subjectes de les notícies (35%). El percentatge més baix el tenen com a expertes (9%). La majoria de les periodistes, el 73%, realitzen informació relativa a societat i legalitat. Aquesta també és la temàtica principal dels homes periodistes, però en un percentatge del 58%, fet que mostra que aquests treballen en una major diversitat de temàtiques.

Les dades provisionals de l'últim estudi GMMP 2020, encara per editar a l'hora de tancar aquesta publicació, mostren petits canvis però hem d'admetre que són poc significatius. Destaca que avancem cap a la paritat pel que fa al tractament de temes i fonts, particularment en les notícies de ràdio. Les dades també constaten que hi ha hagut un progrés significatiu cap a l'equilibri d'informacions realitzades per dones i homes a la televisió; actualment el 48% de les notícies televisades són signades per dones.

Vint i cinc anys després de la Quarta Conferència Mundial sobre la Dona, els mitjans de comunicació estan lluny de ser espais inclusius per a totes les dones, dones en situació de vulnerabilitat, dones en condició de racialització i grups històricament marginats. Aquestes dades mundials les podem confirmar en l'àmbit local si ens atenem als recomptes del col·lectiu #OnSónLesDones que va néixer la primavera de 2016 amb l'objectiu de documentar amb dades objectives la discriminació que pateixen les dones en els espais d'opinió dels mitjans de comunicació catalans de premsa, ràdio i televisió. Des del juliol de 2016 al juny de 2020 el col·lectiu ha fet disset recomptes i les xifres no han canviat gaire: les dones només ocupem un 29% dels espais d'opinió front al 71% d'homes. La conclusió és clara, els homes estan sobrerrepresentats en els espais d'opinió dels mitjans monitoritzats. I si parlem de persones llegides com a racialitzades, les xifres encara són més escandaloses. En el recompte fet entre l'octubre i el desembre de 2019, només un 1,2% dels espais d'opinió estaven ocupats per dones en condició de racialització. Si llegim el total d'opinions, el 99,5% de les intervencions eren de persones blanques. D'aquesta manera, es conforma un imaginari simbòlic on l'expertesa la tenen les persones llegides

com a blanques i occidentals, menystenint els sabers i experiències del conjunt de la població i privant de referents diversos que enriquirien els missatges.

Aquestes xifres ens mostren que, a grans trets, els mitjans no incorporen les recomanacions periodístiques per una informació no sexista i lliure de violències masclistes ni compleixen les lleis. Tant la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes, com la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, contenen mesures específiques destinades a eliminar les informacions sexistes i discriminatòries als mitjans de comunicació. Mesures com l'obligació de promoure el desenvolupament i la formació d'un esperit crític en relació als continguts i biaixos sexistes, respectar la dignitat de les dones o la prohibició de generar i difondre continguts que justifiquin o banalitzin la violència masclista o incitin a practicar-la. Les lleis també ens diuen que els mitjans han de garantir una participació activa de les dones, la presència paritària de dones i homes i una imatge plural de tots dos sexes en tots els àmbits, amb una atenció especial als espais de coneixement i generació d'opinió així com fer un ús no sexista ni androcèntric del llenguatge. No estem parlant de recomanacions, estem parlant d'obligacions, i tot i així, les xifres delaten el masclisme informatiu, tant en l'àmbit local com internacional perquè el patriarcat no fa distincions.

Segons l'informe de juny de 2020 d'#OnSónLesDones, els mitjans monitoritzats continuen "entestats a infrarepresentar les opinions de les dones. I també és la inacció de qui, podent capgirar la situació, decideix no fer-ho i continua subvencionant, en contra del que diu la llei, actuacions discriminatòries. Tant la Generalitat de Catalunya com l'Ajuntament de Barcelona continuen premiant amb subvencions, publicitat institucional i ajuts diversos els mitjans que vulnereu la llei". Concretament, especifica l'informe, es vulnera l'article 25 de la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes, que obliga no tan sols els mitjans públics sinó també els privats a "garantir una participació activa de les dones, la presència paritària de dones i homes i una imatge plural de tots dos sexes en tots els àmbits, amb una atenció especial als espais de coneixement i generació d'opinió", entre altres disposicions.

En aquest context, les administracions locals podrien establir un control sobre quins mitjans reben publicitat institucional i així promoure el compliment de les lleis en l'àmbit de la comunicació local. Des de diferents entitats del moviment feminista lligat a la comunicació es porta temps reclamant que els mitjans que no compleixen, ni en la seva organització professional ni en les informacions, el principi d'igualtat i no discriminació no puguin accedir a les subvencions ni rebin publicitat institucional. D'aquesta manera, els mitjans que no combaten els prejudicis que condueixen a la discriminació racial; que no promouen continguts on queden palesos els drets efectius de les dones; que continuen usant un llenguatge sexista i androcèntric; que no fomenten una presència equilibrada i una imatge plural dels dos sexes, al marge dels cànons de bellesa i d'estereotips sexistes, o que informen de fets relacionats amb la violència

masclista des d'un caire morbós, haurien de deixar de ser finançats a través de publicitat institucional. Primer, perquè no complexen les lleis. I segon, perquè no reflecteixen una bona política comunicativa municipal des del moment que s'entra en incoherència amb la mateixa comunicació de les administracions que vetllen per fer complir la llei.

Sabem que la pedagogia és el millor camí, que el diàleg i l'acord és la solució ideal, un sistema sancionador i punitiu no ens agrada però de vegades s'ha de ser contundent. Si entenem la comunicació municipal com una de les fonts primàries del periodisme local, l'administració hauria d'assumir el compromís. De la mateixa manera que, en els darrers anys, la majoria de municipis han dedicat esforços i pressupostos perquè la perspectiva de gènere s'incorporés a les seves comunicacions, també haurien d'establir mecanismes perquè aquesta mirada també impregnés els mitjans del seu territori.

La transversalitat de la comunicació arriba als municipis

La incorporació de la perspectiva de gènere en la comunicació municipal ha estat facilitada per canvis en la nova manera d'organitzar la comunicació, en el procés de formació continua dels equips municipals i en l'impuls de diferents eines de suport per una política i una comunicació no sexista. Eines fonamentals, promogudes pels municipis i les diputacions, com són les guies de recursos, les de llenguatge inclusiu i no sexista o els plans locals LGTBI+ que inclouen, en alguns casos, la necessitat d'una comunicació inclusiva.

Exemple d'això és la "Guia de recursos per lluitar contra la violència de gènere" de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, que mostra un enfocament fruit d'aquest procés de reflexió feminista que reclamava treure el focus de responsabilitat de la víctima. Aquesta guia municipal és un bon exemple de la transformació que estem relatant per diferents raons. D'una banda, es dirigeix a tota la població com a subjecte activa del compromís per eradicar les violències masclistes i mostra la diversitat d'aquestes, més enllà de la física o de la sexual. Permetre identificar aquestes diferents expressions de la violència és un primer pas cap al compromís d'actuació de tota la ciutadania. És un canvi de paradigma, llargament reclamat, per poder incidir de forma efectiva contra unes violències estructurals que ens afecten a totes. D'altra banda, ens mostra la diversitat de dones que podem viure aquestes discriminacions trencant així amb l'imaginari que són determinades dones creuades per la classe, la formació o l'origen, les úniques víctimes. Finalment, dirigir-se també als homes com a subjectes actius per lluitar contra les violències masclistes és important. Cal buscar aliats i implicar el conjunt dels homes si volem erradicar aquestes violències perquè ells també formen part de l'entramat masclista i s'hi han de reconèixer per poder convertir-se en subjectes del canvi. Visibilitzar la transversalitat d'unues violències sistèmiques des d'una mirada de drets humans, com fa aquesta guia, és fonamental per erradicar les violències masclistes.

La transversalitat de la comunicació també ha arribat als municipis a través de les guies per l'ús d'un llenguatge inclusiu i no sexista com la de l'Ajuntament de Terrassa, la primera ciutat de Catalunya en disposar d'un llibre d'estil per incorporar la perspectiva de gènere a la comunicació interna i externa del consistori. Aquest manual va ser elaborat a partir d'un procés participatiu, implicant a persones de diferents àrees municipals més enllà de les responsables de comunicació. D'aquesta forma, s'ofereix un estudi pràctic que parteix de la idea que tothom comunica i replanteja el llenguatge no sexista per a la comunicació escrita, oral, visual o digital, pel correu extern o intern i per tots els documents administratius, entre altres vies de comunicació.

La guia parteix de la idea que el fenomen més freqüent en l'ús sexista de la llengua és l'abús de l'anomenat masculí genèric, que provoca ambigüitat i confusió, i conviu amb un androcentrisme lingüístic que confon el masculí amb l'universal. Per aquesta raó, les recomanacions per a un ús no sexista ni androcèntric del llenguatge insisteixen en la necessitat de buscar fórmules alternatives, sempre que sigui possible, a l'ús del masculí genèric, encara que aquest sigui correcte des del punt de vista estrictament lingüístic. La guia ofereix exemples pràctics d'ús quotidià en els municipis per evitar expressions masculistes, tant implícites com explícites, i cercant sempre un llenguatge no discriminatori.

Des de Terrassa s'entenia que la comunicació té el deure de mostrar la complexitat de la nostra societat, fugint dels universalismes que invisibilitzen part de la població. De fet, en el text també trobem de forma transversal referències a la perspectiva LGBTI i un capítol específic, com a part fonamental en aquest camí cap a un llenguatge més inclusiu i transformador.

Aquests són només uns exemples d'un gran nombre d'eines que ja s'han incorporat a molts municipis i que han anat acompanyades per plans de formació específics en comunicació amb perspectiva de gènere, diversitat sexual i afectiva i llenguatge inclusiu i no sexista. El pla de formació que l'Oficina de Polítiques d'Igualtat de la Diputació de Barcelona ofereix als municipis, des del 2014, incideix en aquesta formació en comunicació. A poc a poc, aquesta formació ha passat d'impartir-se específicament a les professionals de comunicació dels municipis a integrar-la en el pla general de tot el personal. Això ha estat un gran avenç perquè demostra com la transversalitat de la comunicació feminista s'ha incorporat a la realitat municipal. Com dèiem abans, la comunicació no l'exerceixen només les persones de les àrees específiques de premsa sinó que totes les persones de l'administració comuniquen. I si és important que la comunicació externa tingui perspectiva de gènere i estigui elaborada des d'un llenguatge inclusiu i que no discrimini a ningú - pel gènere, l'orientació sexual, la condició de radicalització, l'edat o la diversitat funcional... -, també ho és que la comunicació interna es porti a terme des d'aquesta mirada. És una expressió clara de compromís polític per l'equitat real.

En aquest espai per avançar cap a una comunicació feminista que promogui la cooperació i la col·laboració entre les institucions i la societat trobem un altre exemple a situar, el projecte de l'Observatori de les dones en els mitjans de comunicació. Una instància de participació ciutadana impulsada per diferents ajuntaments catalans i que compta amb el suport de la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya. L'Observatori té l'objectiu de promoure una cultura crítica sobre el paper de les dones en els mitjans de comunicació. És un bon exemple de treball bidireccional, escoltar la societat civil per entendre quines són les necessitats i incorporar-les a l'agenda pública de la comunicació. Així, els ajuntaments de l'Observatori creen espais de debat ciutadans en relació als mitjans de comunicació i incorporen la reflexió sobre els mitjans de comunicació a les propostes participatives adreçades a les dones. La cooperació també fa que els diferents ajuntaments ofereixin recursos i serveis compartits, com estudis i anàlisis especialitzats en gènere i mitjans de comunicació o materials de campanyes de sensibilització.

La transformació de les campanyes de sensibilització

Les campanyes institucionals han estat una eina útil per transmetre no només l'acció de govern sinó també per canviar imaginariis sexistes i promoure l'equitat. El canvi en els missatges i en les imatges d'aquestes campanyes ha estat fonamental. En els darrers anys hem vist com, per exemple, les campanyes de prevenció i sensibilització contra el sexisme i les violències masclistes han evidenciat una evolució positiva marcada pel discurs del moviment feminista.

Una evolució que ha permès deixar endarrere les campanyes que se centraven en els efectes de les violències i no en les causes; que sobrerepresentaven la violència física i oblidaven la resta d'expressions de les violències masclistes i situaven la responsabilitat sobre les dones. Així, les primeres campanyes contra les violències masclistes interpel·laven directament les dones transmetent, implícitament o explícitament, que la responsabilitat requeia sobre elles. Era habitual veure campanyes que es dirigien directament a les víctimes amb verbs com *denuncia*, *planta cara*, *truca al 016* o *no callis*. Eren missatges que oferien la falsa esperança que si denunciàvem tot se solucionaria. En derivada, si no denunciàvem haviem d'assumir-ne les conseqüències. Algunes d'aquestes campanyes anaven més enllà, i sense cap perspectiva feminista, culpaven les víctimes de les agressions ja fos perquè havien callat, no havien denunciat o havien begut.

Amb els anys s'ha deixat de posar el focus en la víctima i s'ha començat a presentar el problema de les violències masclistes com un problema estructural, responsabilitat de tota la societat. Així, algunes campanyes de sensibilització ja es dirigeixen a l'entorn de les dones amb l'intent de transmetre que les violències masclistes són un problema social i responsabilitat de tothom.

i que tenen diferents formes d'expressió. Això ha permès construir nous missatges que, a través de la pedagogia, han anat visibilitzant altres expressions de violència com el control, les amenaces o el menyspreu com relatava la campanya "No en deixem passar #NiMitja" de l'Ajuntament de Barcelona. Aquests canvis són passos endavant que recullen les demandes del moviment feminista i que, en alguns casos, s'han dirigit directament a l'arrel del problema: el masclisme i el patriarcat.

Si ens fixem en les campanyes dirigides a la població jove hem de dir que han viscut canvis destacables. D'entrada pel fet que els municipis han entès que calia fer pedagogia entre la joventut per evitar continuar alimentant imaginariis sexistes en les noves generacions. D'altra banda, els equips municipals han anat trobant els missatges i els canals per arribar a aquesta franja poblacional. Des de diferents ajuntaments s'ha promogut la participació directa del jovent en les seves campanyes fent una doble tasca pedagògica entre les participants i la població receptora. Bon exemple d'això va ser la campanya "Trap contra les violències masclistes", un vídeo clip realitzat des de la Xarxa d'Espais Joves de Mataró el 2019. Es tractava d'un projecte reivindicatiu a partir de la creació musical amb èmfasi en la creació de lletres amb perspectiva de gènere i va servir per posar els coneixements pedagògics i musicals en mans del jovent oferint-los un espai d'expressió d'opinions i de comunicació. També és interessant destacar la campanya del 2020 de l'Ajuntament d'Alella "Denunciem la violència masclista. T'hi sumes?". Amb un llenguatge planer s'acostava al jovent perquè fossin subjectes actius de lluita contra les violències masclistes i els hi proposava enviar material audiovisual i missatges breus que fessin referència a una situació de violència masclista.

Tot i aquests avenços, el que gairebé mai veiem són campanyes que assenyalin al culpable, a qui exerceix aquesta violència, o que apel·lin a canvis de comportament als homes agressors. Campanyes com "El futur no és masclista" de l'Ajuntament de Barcelona s'adreçava a persones d'entre 12 i 30 anys i, sobretot, als nois. Es posava èmfasi en el missatge 'Si tu no vols, jo tampoc' que d'una manera constructiva i assertiva apel·lava als homes a entendre les relacions des de la llibertat i el respecte perquè, al final, aquestes violències no són bidireccionals: els perpetradors, els agressors, són els homes i calen campanyes que els interpel·lin directament.

Aquesta evolució dels missatges de les campanyes de sensibilització també ha anat acompanyada d'un canvi en la imatge i la simbologia. Les primeres campanyes municipals mostraven imatges revictimitzadores on les dones apareixien sempre amb cops a la cara, amb un ull de vellut o amb sang; arraulides en una cantonada; en espais foscos i deseparats i amenaçades per una figura masculina. Són imatges ja desterrades i que han estat substituïdes per dones actives, valentes i amb capacitat de resposta. Dones diverses que representen la multiculturalitat del país i que demostren que les violències masclistes no distingeixen per raó d'edat, d'origen o de classe.

Per altra banda, durant les primers anys d'aquesta transformació comunicativa, les persones i els col·lectius LGBTI+ eren pràcticament invisibles malgrat que el seu activisme era present als carrers i als moviments de base. De fet, això responia a una realitat social que encara observava de lluny i amb molts prejudicis tot allò que feia referència a les persones LGBTI+, sense entendre que les violències i les discriminacions que patien també formaven part de l'entramat discriminatori del masclisme i el patriarcat. Gràcies principalment a la pedagogia feta pel moviment LGBTI+, la diversitat sexual i afectiva ha acabat sent present en campanyes que aposten pel respecte i la no discriminació de persones que no responen al model hegemònic del patriarcat. Exemple d'això és "Silenci", el curtmetratge de Terrassa contra la LGTBfòbia a les aules dirigit per Òscar Plà i Adrià Torres. Aquesta acció del 2017 va ser fruit del Pacte per la Diversitat Afectiva, Sexual i d'Identitat de Gènere a Terrassa (DASIG); una cooperació entre l'Ajuntament de Terrassa, Mossos d'Esquadra i l'entitat LGTB Terrassa, com a membres del Pacte DASIG.

I a part de les campanyes específiques, la diversitat sexual i afectiva, així com la diversitat d'origen o de capacitats, també es va introduint progressivament en les campanyes municipals. La mirada interseccional ja comença a ser present en moltes de les comunicacions i campanyes dels ajuntaments més grans, malgrat les mancances que encara podem trobar.

Canviar la política per canviar la comunicació

Les administracions municipals, doncs, tenen un paper cabdal per avançar cap al compliment de les lleis i dels objectius de Beijing. Tots els avenços que hem anat relatant, i que no són menors, podrien millorar, amplificar-se i consolidar-se a través de la cocreació i la col·laboració entre les administracions i les entitats del territori.

Una altra possibilitat per avançar cap aquesta comunicació feminista i consolidar-la podria ser la major incorporació de dones feministes - no només com a referents dins la comunicació, sinó també - a la política. Sabem que no n'hi ha prou amb què hi hagin dones a la política, cal que aquestes dones canviïn les formes de fer política però quantes més s'hi incorporin més canviarà la forma d'exercir-la. Sabem que no és fàcil per a les dones encaixar en un espai construït des de i per a la masculinitat i per això cal fer canvis profunds, estructurals, que vagin a remoure els fonaments del sistema. Mary Beard ja ho deia quan assegurava que "cal considerar el poder de forma diferent; significa separar-lo del prestigi públic; significa pensar de forma col·laborativa, en el poder de les i els seguidors i no només en les i els líders; significa, sobretot, pensar en el poder com atribut o fins i tot com a verb ("empoderar"), no com una propietat" (Beard; 2018; 88). No és una tasca fàcil, insistim, perquè marca una gran diferència. Ser escoltada i tinguda en compte quan es volen remoure els ciments requereix de la cooperació i de la unió de moltes dones valentes.

Com va dir Michelle Bachelet, expresidenta de Xile i actual Alta Comissionada de l'ONU per als Drets Humans, en el discurs dels premis Making Difference for Woman del 2011: "Si una dona entra en política canvia la dona, però si n'hi entren moltes, canvia la política". I si canvia la política, canvia, segur, la manera de comunicar-la. D'entrada hem vist com els municipis encapçalats per dones tenen un major percentatge del Segell Infoparticipa de transparència. Sabem que això no és suficient, però el detall ens parla d'altres maneres de fer política i comunicació.

A tot això, malgrat la implementació de quotes als partits i que la Llei 3/2007 d'igualtat efectiva de dones i homes obliga a que les llistes electorals no puguin estar composades per més d'un 60% de cap dels dos sexes, la incorporació de les dones en tots els àmbits de la política continua sent minoritària. Més minoritària quan més poder s'exerceix des del càrrec, i aquí hem de tenir en compte que ni les polítiques de quotes ni la legislació determinen qui ha d'encapçalar la llista per ser alcaldessa o alcalde de la localitat, i això es tradueix en qui ocupa càrrecs de major rellevància i poder. Ho demostra l'informe "Dones a Catalunya 2021" de l'Observatori de la Igualtat de Gènere de l'ICD; les dones ocupen 214 alcaldies dels 947 municipis de Catalunya, el que representa el 28,9% del total. Pel que fa al nombre de regidores, aquest arriba al 44% amb un total de 3.578 regidories. És interessant destacar que alguns dels municipis i ciutats amb major nombre de població tenen una alcaldessa, com per exemple la capital catalana, Barcelona, o l'Hospitalet de Llobregat, Sabadell o Santa Coloma de Gramenet. Això suposa que sota el mandat d'alcaldeses hi ha gairebé el 40% de catalanes i catalans. Ara bé, en aquestes xifres també hem de tenir en compte la inequitat que encara vivim al territori, sobretot si tenim en compte que les quotes no s'apliquen a municipis de menys de 5.000 habitants. Això va fer que les úniques llistes paritàries de tot el Pallars, en les últimes municipals, fossin les de Tremp.

La necessitat de recollir el missatge feminista

De la mateixa manera que sabem que el contingut feminista de les polítiques d'igualtat no sempre és el desitjat perquè, com diu Lombardo (2002:82), sempre dependrà de la relació que s'estableixi entre les feministes i el partit governant, tampoc és segur que la informació municipal acabi tenint sempre una perspectiva feminista, i encara menys interseccional. Des del moviment feminista es veu amb certa recança la institucionalització d'una comunicació que de vegades es limita a transmetre els avenços en les polítiques d'igualtat i no discriminació quan el que es reclama des del feminisme és una informació feminista que sigui motor, que sacsegi i revolucioni el sistema. Es qüestiona que s'hagi avançat més des de la formalitat que des de la transformació real i per això es requereixen noves formes de pensar i noves eines comunicatives que incideixin directament en uns discursos realment transformadors per a les institucions i per a la comunitat.

El món sempre s'ha mogut per persones i institucions capdavanteres i si som realment conscients d'aquesta necessitat de canvi, si la tenim realment integrada, assumirem les possibles conseqüències inicials, no tan positives com voldríem, pensant en el bé comú. Hem d'avançar cap aquesta comunicació que ja s'està imposant com una necessitat: "Les dones han arribat als espais de poder i aleshores demanen que es facin seus aquests espais, que trobin la manera de comunicar-se amb el món; (...) poder inventar noves maneres de crear aquest relat, hem de deconstruir el lideratge i al comunicació masculina." (Díaz; 2020:63)

Per això cal intensificar la formació i sensibilització, tant del personal intern com extern, en comunicació feminista. Avançar en una comunicació que permeti canviar la mirada, que ofereixi eines de transformació personal perquè només des de la transformació personal podrem canviar la comunicació i incidir en la transformació global. De la mateixa manera que quan parlem de despatriarcalitzar la política, com explica l'acadèmica Tània Verge a l'epíleg del llibre "Dona i poder", ens referim a desmasculinitzar-la, a humanitzar-la, a desmuntar privilegis que discriminen, a fugir de l'agressivitat i de la competitivitat per establir nous sistemes relacionals basats en la solidaritat, la interdependència, la cooperació i l'empatia, entre altres; també hem de despatriarcalitzar la comunicació. Així com bell hooks es mostra contrària a un feminisme del poder que no qüestioni els fonaments dels privilegis de l'espai que es vol ocupar, la comunicació ha de qüestionar també els fonaments de privilegi des d'on comuniquem i com comuniquem. No existeix un únic canal ni una única veu autoritzada, els canals han de ser realment bidireccionals i les veus autoritzades múltiples i diverses si es vol fer una comunicació transformadora. Amb més veus de dones.

I així com l'estratègia política de gènere s'executa transversalment, la comunicació també ha de fer-se des d'aquesta mirada. S'ha de transversalitzar el gènere a les polítiques comunicatives, i s'ha de transversalitzar la comunicació a les polítiques de gènere. La comunicació és una de les eines imprescindibles i més influents per estendre i consolidar aquest procés de canvi cap a la igualtat, la llibertat i la no discriminació. Fer arribar aquest missatge a la comunitat municipal i introduir-lo en les accions administratives i polítiques és imprescindible. Convé fer-ho a través d'una estratègia feminista que travessi totes les relacions comunicatives de les administracions municipals perquè no és només informar, no és només recollir les demandes del moviment feminista, del moviment LGBTI+ i antiracista, és també contribuir a crear un pensament crític entre una ciutadania que és subjecte polític i comunicatiu, i reconèixer l'autoritat de veus sovint silenciades. Crear noves maneres de comunicació que qüestionin, des del diàleg i l'empatia, les informacions.

Cal escoltar les demandes de la societat, canviar la mirada i obrir noves vies informatives i de comunicació amb les persones. Assegurar des de la política

municipal “els fonaments d'un món plural, lliure, conscient i igualitari amb la complicitat imprescindible d'una ciutadania crítica” (Muntané, 2019:1). Treballant des d'aquí, els municipis complirien amb el mandat públic i respondrien a les demandes dels moviments feminista, LGTBI+ i dels moviments socials, establint complicitats transformadores.

Cal ser valentes, i és cert que aquesta nova comunicació no tindrà resultats revolucionaris immediats, és un procés lent perquè treballar des de l'horizontalitat i la pluralitat; des de l'empatia i la cooperació vol dir canviar el moll de l'os del que fins ara ha estat la comunicació. Vol dir una revolució col·lectiva i personal. Sabent que aquest canvi institucional serà sostingut i retroalimentarà el canvi social pel que treballa el feminisme. Des d'aquí, i amb tota la modèstia, apel·lem als municipis a ser valents, a buscar i desenvolupar nous relats. Provar noves maneres.

Cal assumir que, com hem anat dient, la ciutadania ja no vol tenir un paper passiu, té autoritat comunicativa i la reclama. Convé que des dels municipis s'entengui que una de les millors polítiques de comunicació, la millor campanya institucional, és la que neix de les necessitats i les demandes de la societat. El canvi ja ha començat però requereix de temps, recursos i voluntat política per consolidar espais de confiança i intercanvi i processos participatius que tinguin en compte la realitat de les entitats i els temps en què aquestes poden treballar. En definitiva, s'ha de fer un esforç perquè la política, sempre pressionada per resultats ràpids, entengui i s'adapti a les necessitats del teixit social.

Així, des dels municipis s'ha d'apostar amb fermesa per la transparència i l'atenció a les necessitats comunicatives de la població expressades pels moviments que n'emergeixen. Convé que les administracions respectin aquella autoritat que d'entrada atorguen als moviments socials, i recullin les seves propostes des del respecte i el compromís; i tenir en compte que “la intervenció feminista des de les institucions i des dels distribuïdors de poder –els partits- requereix establir aliances amb el moviment feminista, des de la sororitat, el reconeixement i el respecte mutu.” (Díaz; 2020: 90-91)

Referències bibliogràfiques:

ALMANSA MARTÍNEZ, Ana (2005) *Relaciones públicas y gabinetes de comunicación* Anàlisi 32 (p. 117-132)

BASTARDES TORT, Clara i FRANCO ORTIZ, Laia (2006)

Estudi-diagnòstic: la perspectiva de gènere en el treball de les ONGD catalanes. Barcelona, Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.

BEARD, Mary (2018) *Mujeres y Poder. Un manifiesto* Barcelona: Crítica

CAVADAS GORMAZ, María José (2011) *La ciberdemocracia de proximidad en los ayuntamientos* a "Periodismopolítico: Nuevos retos y nuevas prácticas". Valladolid, Sociedad Española de Periodística (SEP) (p. 10-27) <https://periodistica.es/publicaciones/#actas-de-congresos>

COMITÈ ECONÒMIC I SOCIAL (1997). ECOSOC 1997/2 a "Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nations". Capítol IV. Xxxx. Naciones Unidas.

DÍAZ, Jenn (2020) *Dona i poder* Barcelona: ARA llibres

LOMBARDO, Emanuela (2002) *Políticas de igualdad de género en los Ayuntamientos de Barcelona: origen, características, y retos para el futuro* a "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" núm. 25 (p.79-93). <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/20>

Mapa InfoParticipa (2021) *Informe sobre las webs de los Ayuntamientos, los Consejos Comarcales y las Diputaciones de Cataluña*. 8ª edición Recuperat el 10 de maig de 2021 de: <https://www.mapainfoparticipa.com/index/home/8>

MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro (Coord.) (2015) *Transparencia de la comunicación pública local*. Mapa InfoParticipa. Cuadernos Artesanos de Comunicación, 78. La Laguna (Tenerife): Sociedad Latina de Comunicación Social.

MUNTANÉ, Isabel (2019) *Periodisme feminista: l'aposta per una intervenció transversal i radical* a "Feminisme(s)" Revista IDEES núm. 47 Barcelona: Generalitat de Catalunya

OnSónLesDones (2020) "MAIG/JUNY 2020: El recompte de la marmota en temps de desconfinament" <http://www.onsonlesdones.cat/p/informe-setembre-de-2016.html>

PÉREZ, Gabriel Jaime; CATAÑO, Mónica Marion y FRANCO, Fanny Patricia (2009): *Comunicar para el cambio social: una comunicación ética y política*. Entrevista con Alfonso GumucioDagron. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Capítol 6:

Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere.

Autora: Eva Alfama

1. Introducció

A 20 anys del primer seminari Ciutats i Persones i a 26 anys de la Conferència de Beijing en la que es va establir a nivell internacional el compromís amb l'adopció de la transversalitat de gènere, és sens dubte un bon moment per a fer balanç, tant dels avanços assolits en les polítiques d'igualtat de gènere com de les limitacions i obstacles amb què s'han trobat.

En l'àmbit local en aquestes dècades s'ha consolidat la igualtat de gènere com a àrea sectorial de política pública. Efectivament s'ha produït un procés d'institucionalització en el que s'han consolidat els òrgans polítics i els serveis públics d'atenció i de promoció de la igualtat. Les polítiques d'igualtat de gènere locals ja són un àmbit sectorial reconegut per part de polítics/es, tècnics/es i ciutadania, s'ha anat desenvolupant un marc normatiu de referència a nivell estatal i català i s'han implantat múltiples eines d'intervenció específica. Tanmateix, persisteixen molts interrogants respecte la capacitat efectiva d'incidència i impacte d'aquestes polítiques i no podem oblidar que han estat unes dècades convulses: la crisi econòmica del 2008 va tenir un efecte molt important en el desenvolupament d'aquestes iniciatives, paralitzant o ralentint, en el millor dels casos, la seva consolidació, i en quant s'ha pogut notar una certa represa, ens hem trobat amb l'impacte de la Covid-19.

En aquest sentit, és rellevant preguntar-se fins a quin punt s'ha produït aquesta institucionalització de la igualtat de gènere i en quin grau s'ha aconseguit promoure la igualtat i incorporar la perspectiva de gènere des de les polítiques locals. Des del meu punt de vista, la resposta no és encara prou clara, sobretot si tenim en compte la diversitat de situacions que trobem als municipis, en quant al volum de població, trajectòries, dificultats amb què es troben, etcètera.

A l'hora d'efectuar aquest balanç és important ressaltar que manquen encara dades àmplies i sistemàtiques sobre com s'han desenvolupat les polítiques de gènere locals, amb quines estructures i eines d'intervenció compten, i quina ha estat l'agenda política que s'ha desplegat. La literatura especialitzada en polítiques de gènere s'ha centrat especialment en caracteritzar l'emergència d'aquestes iniciatives, les seves característiques en diferents contextos i explorar els factors que permeten entendre la seva evolució i les limitacions amb què es troben; i la major part de les investigacions s'han centrat en el nivell europeu, estatal i, en menor mesura, autonòmic (veure per exemple

Astelarra, 2005, Valiente, 2007, Bustelo i Lombardo, 2007, Alonso 2010 i 2015, Bustelo, 2014, entre d'altres). Sobre el nivell municipal comptem amb algunes referències (Lombardo, 2002, Gelambí, 2003, 2015; Alfama, 2012; Paleo, 2015, 2015; Otero-Hermida i Bouzas, 2012, 2019, Alfama i Paleo, en edició), sense oblidar la rellevància de la col·lecció de publicacions derivada dels seminaris Ciutats i Persones⁶⁶, com aquest que ens ocupa, i que ha estat una referència clau per a abordar i sistematitzar els debats rellevants en les polítiques locals d'igualtat. No obstant, manca encara molta informació que aprofundeixi en l'àmbit municipal i que cobreixi de forma sistemàtica, evolutiva i comparada el conjunt dels municipis catalans, tot i la importància i el paper clau que la iniciativa local ha tingut en el desenvolupament de les polítiques d'igualtat.

En aquest breu capítol es posarà el focus en fer balanç, esbossar la situació actual de les polítiques locals d'igualtat de gènere, i plantejar breument alguns dels reptes de futur que es consideren més rellevants, de forma complementària a la resta d'aportacions d'aquest llibre. És important apuntar que en aquest text es plantegen tendències generals. Encara que trobem experiències municipals molt diverses en quant al grau de desenvolupament de les polítiques d'igualtat (en funció de factors com el compromís polític i de govern, la mida del municipi, entre d'altres factors), la realització d'un mapeig exhaustiu en aquest sentit queda fora de l'abast d'aquest capítol.

2. D'on venim?

Els ajuntaments catalans porten desenvolupant polítiques d'equitat de gènere des d'inicis dels anys 90 -i fins i tot finals dels 80 en alguns casos, quan es van començar a elaborar i implementar els primers plans i programes municipals d'igualtat de gènere, tant de caràcter integral com enfocats a temes concrets: l'àmbit laboral, la violència contra les dones, la conciliació, etcètera. Apareixen les Regidories de la dona i es comencen a desenvolupar serveis i actuacions més o menys puntuals o estables, sovint en col·laboració amb entitats feministes i de dones dels municipis.

Progressivament, les polítiques de gènere locals van anar guanyant en ambició i diversitat. Cada vegada més es van assumir els objectius de l'estratègia del *mainstreaming* o transversalitat de gènere, que s'afegeixen a les accions de sensibilització (sovint vinculades a les diades del 8 de març i del 25 de novembre), d'atenció directa a les dones i de suport a entitats que havien caracteritzat els primers plans i programes. Alhora s'apunten – sobretot en els municipis més grans - objectius de caràcter més transformador que intenten anar més enllà i es comença a incidir, també, en àmbits sectorials diversos: la salut, la memòria ciutadana, la cultura, la joventut, etcètera.

⁶⁶Disponibles online a <https://www.icps.cat/publicacions/materials-cip/colleccio-gran>

La dècada dels 2000 és un moment de creixement, innovació i estructuració d'aquestes polítiques. Es desenvolupa la normativa específica més rellevant, i es posen les bases i els instruments per a l'articulació operativa i el desplegament territorial dels serveis i el treball interinstitucional en aquesta matèria: els protocols i circuits contra la violència, els serveis locals i comarcals d'informació i atenció a les dones, els centres de recursos, els contractes programa i les convocatòries estables de subvencions, a la vegada que s'estenen els Consells de Dones com a espais privilegiats de consulta, interlocució i participació de les associacions feministes i de dones locals. Així mateix, des de diferents mecanismes l'administració catalana i la Diputació de Barcelona recolzen les competències dels ens locals per a desplegar polítiques d'igualtat, ja sigui mitjançant la formació, la dotació d'eines metodològiques o fins i tot la contractació d'agents d'igualtat.

Tanmateix la crisi econòmica i social desfermada a partir de 2008 va tenir profunds impactes no només a nivell social sinó també específicament en les polítiques d'igualtat de gènere -a nivell local, estatal i autonòmic⁶⁷- i en la capacitat global d'acció dels municipis.

A banda de l'impacte social, i del profund deteriorament general que va comportar la situació econòmica, cal tenir en compte que la crisi va tenir un impacte de gènere específic (Gálvez, 2013) i que les respostes polítiques a la situació van destacar per la seva nula perspectiva de gènere, posant en entredit els avanços aconseguits (Alfama et al., 2015, Beteta, 2013, Lombardo i León, 2014), també a nivell local.

Amb diferents graus, el compromís amb la igualtat des de les polítiques públiques, molt present a la dècada del 2000, va desaparèixer de forma sobtada, mostrant la percepció subjacent de que la igualtat de gènere és una política accessòria, interessant en moments de bonança però que en tot cas no constitueix una prioritat, no és essencial ni té un cost polític el fet de reduir-la. Serveix de forma icònica l'exemple de l'eliminació del Ministeri d'Igualtat a nivell estatal per part del govern de Rodríguez Zapatero després d'haver-lo creat dos anys abans; eliminació que va ser aplaudida com a indicador de solvència i responsabilitat política tot i l'escàs impacte econòmic que tenia aquesta mesura. Fins i tot les polítiques expansives que es van dur a terme en un primer moment, amb el conegut com a Pla Zapatero⁶⁸, i que van tenir un impacte important en l'àmbit local mitjançant la injecció econòmica en obres públiques, van obviar la perspectiva de gènere en el seu disseny i implementació (Alarcón, Arias i Colino, 2011). Més endavant, en un segon moment, quan es van desplegar fortes retallades pressupostàries des de tots els

⁶⁷Per a una anàlisi en detall de l'impacte de la crisi de 2008 en les polítiques d'igualtat veure Alfama, Cruells i De la Fuente, 2015; Beteta, 2013; Gálvez, 2013; Paleo i Alonso, 2014; o Lombardo i León, 2014.

⁶⁸Oficialment denominat Pla E o Pla espanyol per a l'estímul de l'economia i l'ocupació.

nivells administratius, aquestes afectaren especialment sectors feminitzats com ara la sanitat, educació, serveis socials i l'ocupació pública en general. Amb el govern Rajoy l'impacte social i de gènere es va intensificar, comproment especialment l'àmbit local, degut a la posada en marxa d'estrictes mecanismes de control pressupostari i de reducció de despesa⁶⁹, i la reducció de competències derivada de la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, que va buscar recentralitzar competències locals i va incidir en la capacitat dels municipis per a dur a terme, entre d'altres, polítiques d'igualtat, restringint especialment la capacitat d'acció dels municipis menors de 20.000 habitants (Navarro i Pano, 2019).

Haurem d'arribar a l'any 2018 per a corregir aquesta situació, quan arran del procés del pacte d'Estat contra la Violència de Gènere impulsat pels partits a les Corts espanyoles, el govern de Pedro Sánchez va aprovar el Real Decreto-Ley 9/2018 de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, on s'especificaven com a competències municipals la promoció de la igualtat entre dones i homes i l'abordatge de la violència masclista. Podríem dir que tot just comencem a refer-nos quan entrem en temps d'emergència sanitària a causa de la Covid, que torna a posar sobre la taula fins a quin punt es consideren essencials i indispensables les polítiques d'igualtat i en quin grau han de romandre actives o inclús reforçar-se en temps de crisi.

A nivell català, la crisi de 2008 va suposar la cancel·lació de projectes rellevants per a les polítiques locals de gènere, com ara el programa de suport a les agents locals d'igualtat de gènere, i també el retard en l'aprovació de la llei d'igualtat catalana, que tot i estar ja molt avançada va decaure en la tramitació parlamentària amb el canvi de legislatura que va portar al govern a Artur Mas el 2010. La llei no es va aprovar fins al 2015.

El cert és que la crisi i les polítiques d'austeritat que se'n van derivar van suposar una etapa de retrocessos o en el millor dels casos de *stand by* per les polítiques de gènere (Alonso i Paleo, 2015). A nivell local es va traduir en una reducció general de recursos per a dur a terme projectes, o bé en una davallada del personal específicament dedicat a aquesta política o bé en una ampliació de les seves responsabilitats incorporant altres funcions, amb la consegüent disminució de la dedicació de temps a la igualtat. Aquesta situació ha fet que no s'hagi pogut consolidar la figura de l'agent d'igualtat a les administracions locals, una figura clau, com veurem, per a poder impulsar actuacions efectives.

⁶⁹Segons Beteta (2013) el 2012, per exemple, les retallades van implicar una reducció del 9,3% del pressupost de l'Institut de la Mujer, més d'un 20% en violència de gènere i un 15,7% en serveis socials i promoció social, un 21,3% en foment de l'ocupació, un 21,9% en educació, i un 31,7% en habitatge.

En conjunt, el que es produeix és una reducció de la capacitat d'impuls de les polítiques d'Igualtat, especialment pel que fa a la promoció de la participació i empoderament de les dones, el canvi de valors i la prevenció de la violència masclista i el desplegament de la transversalitat, quedant sovint la intervenció restringida a l'atenció directa a les dones -especialment en matèria de violència masclista (Gelambí, 2015); és a dir: atendre la urgència. Així, es va congelar o ralentir en gran mesura el desplegament previst de la xarxa de serveis a nivell territorial, el que ha impactat especialment en la disponibilitat dels recursos específics de violència masclista.

A tot això, si bé estem fent una mirada concreta i particular, aquesta situació va conviure amb uns temps de convulsió social i política, amb importants mobilitzacions i una notable reconfiguració del sistema de partits català i estatal, i va coexistir amb una altra dinàmica clau: la rearticulació del moviment feminista. En efecte, aquests darrers anys, l'emergència d'una nova i molt massiva onada de mobilització feminista ha portat les mirades i reivindicacions feministes als debats públics de primera línia. El feminisme ha guanyat un recolzament social inèdit i molt transversal, amb fites com la massiva mobilització de 2014 contra la reforma de la llei de l'avortament, el debat públic al voltant de la violència sexual arran del cas de "la manada" de Pamplona de 2016 i les reverberacions del fenomen global del #MeToo de 2017, culminant amb la vaga feminista de 2018, que va paraitzar el país amb gairebé 6 milions de treballadores en vaga i multitudinàries manifestacions.

El feminisme s'ha rejuenit i ha guanyat capilaritat social, diversitat i interseccionalitat, amb un major protagonisme de les dones racialitzades i migrants, treballadores de la llar i la neteja, temporeres agrícoles, treballadores sexuals, etc. Ha guanyat també centralitat en el discurs polític i públic, en els posicionaments dels partits i en les polítiques públiques, reintroduint explícitament el feminisme en l'agenda dels governs. No podem oblidar, però, que en aquests anys també s'han enfortit les posicions antifeministes, de la mà de l'emergència de Vox com actor polític significatiu i del creixement a nivell global dels discursos i les polítiques populistes d'extrema dreta (Bonet-Martí, 2020).

3. On som?

Amb tot això, semblaria que es donen les condicions per a un reimpuls de les polítiques locals de gènere. I en efecte aquests últims anys estem experimentant una certa represa de l'impuls de les polítiques d'equitat de gènere a l'àmbit local a Catalunya, de la mà de la creixent força social i visibilitat del debat feminista (almenys fins al moment en què va esclatar la pandèmia de la Covid-19, que tot ho ha trastocat). La cosa és: podem parlar d'un canvi de tendència? Fins a quin punt és real aquesta represa? Es tradueix

en millores de la capacitat efectiva per a fer polítiques d'igualtat des dels municipis?

A continuació sintetitzarem alguns elements de balanç que ens poden acostar a obtenir algunes respostes provisionals a aquestes preguntes.

3.1 Els marcs i les eines de les polítiques locals d'igualtat

En els darrers temps el marc normatiu de les polítiques d'igualtat de gènere sens dubte s'ha consolidat. Les lleis d'igualtat i contra la violència estatals i autonòmiques han vingut establint un marc de compromisos ampli. A nivell intern, s'exigeix als ajuntaments tenir pla d'igualtat, protocols contra l'assetjament sexual i per raó de gènere, i implantar mecanismes de transversalitat de gènere en el seu funcionament, mentre que de cara a la ciutadania també es planteja la necessitat d'incorporar la perspectiva de gènere a les polítiques municipals, promoure la igualtat de gènere i comptar amb la veu dels moviments i entitats de dones en l'elaboració de polítiques públiques.

A les lleis que ja teníem de la primera dècada dels 2000, hi afegim en particular la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, que ha constituït un abans i un després en quant a la institucionalització de la igualtat a nivell local. També ha estat molt rellevant l'aprovació i desplegament de la Llei 11/2014 per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals, que ha portat a una incipient proliferació dels serveis i iniciatives locals d'intervenció en matèria LGTBI, sovint anclada a les polítiques d'igualtat o de Gènere.

Com a novetat d'última hora també cal destacar l'aprovació de la Llei 17/2020, de modificació de la Llei del dret de les dones a erradicar la violència masclista, que actualitza i amplia les disposicions referents a aquest àmbit, així com la Llei 19/2020 d'igualtat de tracte i no-discriminació. Caldrà estar amatents a com es despleguen aquestes dues normatives a nivell local donat que sens dubte incidiran en les polítiques d'igualtat.

Així doncs i pel que ens interessa, sens dubte han anat augmentant els compromisos i obligacions normatives que han de complir els Ajuntaments. Però no només això: també s'han consolidat i sofisticat els instruments de política pública en l'àmbit de la promoció de la igualtat.

Destacarem a continuació breument els instruments més consolidats a la vegada que esmentarem aquells de caràcter més emergent.

Síntesi d'instruments de les polítiques de gènere locals

INSTRUMENTS	CONSOLIDATS	EMERGENTS
De planificació	Plans d'igualtat dirigits a la ciutadania Plans interns d'igualtat	Avaluacions de plans Plans o mesures de govern sectorials Plans LGTBI
De coordinació	Protocols i circuits de Violència Masclista Protocols d'assetjament sexual i per raó de gènere	Protocols de Violències Sexuals en espais d'oci
De transversalitat	Formació en gènere Llenguatge inclusiu i no sexista	Anàlisi d'impacte de Gènere en normativa, pressupostos i projectes Clàusules de gènere en contractació, ajuts i subvencions Comunicació amb perspectiva de gènere Reglaments d'igualtat de gènere
De participació	Consells de participació	Participació en projectes específics (marxes exploratòries, protocols violències sexuals en oci...)

Font: elaboració pròpia

Pel que fa a la planificació, es manté la centralitat dels plans d'igualtat dirigits a la ciutadania com a eina principal que estructura i organitza la política municipal de gènere. Al llarg dels anys -alguns Ajuntaments ja compten amb tres generacions de plans-, progressivament s'han anat ajustant i millorant els plans: en molts casos s'ha passat d'uns primers plans molt ambiciosos pel que fa a objectius però poc concrets en les accions, a incloure cada cop més una major operativització i concreció de les mesures a realitzar, els recursos de què es disposa, la temporalitat de l'execució, els agents implicats, els indicadors d'avaluació, etcètera. El recurs cada cop més freqüent a l'avaluació dels plans -fruit sovint del suport i impuls supramunicipal, en especial de la Diputació de Barcelona- ha ajudat també en aquest sentit.

Els plans solen incorporar mesures de promoció de la igualtat en diverses àrees sectorials, però també actuacions per a la inclusió de la perspectiva de gènere en la maquinària municipal, com ara la formació del personal, la comunicació inclusiva, etcètera. En aquest sentit, tot i que en general seguim

en un escenari en què la implementació efectiva de la gestió transversal de gènere segueix sent quelcom molt puntual i que fins i tot va retrocedir arran de la crisi de 2008 (Otero-Hermidai Bouzas, 2019; Gelambí, 2015; Paleo, 2015), sí que podem dir que darrerament trobem experiències ben rellevants d'incorporació de la perspectiva de gènere al funcionament municipal. Destaquem, per exemple, l'aprovació de Reglaments d'igualtat i transversalitat de gènere (per exemple a Terrassa, Barcelona o Girona) que estableixen compromisos més concrets amb la igualtat recorrent al major rang normatiu de l'àmbit municipal, o aquelles iniciatives dirigides a incorporar la perspectiva de gènere a la contractació pública, a les subvencions o als pressupostos. Aquí ens trobaríem ja en instruments referents a la transversalitat. Cal dir que també s'han estès els plans interns dels Ajuntaments, si bé es constaten dificultats per a implantar-los, especialment en els municipis petits que no tenen personal i que en canvi n'estan obligats igualment, tal i com esmenta en seu capítol la Mònica Gelambí.

També comencen a aparèixer plans, mesures de govern o eines similars de caràcter parcial, és a dir, que pretenen promoure la igualtat de gènere en àrees concretes de forma planificada i estructurada⁷⁰. Aquestes eines poden o no articular-se de forma explícita amb els plans d'igualtat vigents, que poden esdevenir així en una mena de "plans de plans". En ocasions aquest projectes d'intervenció sectorial no arriben a prendre la forma de pla però igualment es desenvolupen amb entitat pròpia i de forma sostinguda en el temps, més enllà d'actuacions de caràcter puntual, i constitueixen un molt bon indicador de consolidació i millora de la qualitat i impacte de les polítiques d'igualtat de gènere, assenyalant una interessant direcció de futur que caldria seguir explorant.

Seguint amb els Plans, instrument estrella, cal esmentar també l'emergència aquests darrers anys de plans municipals de promoció de la diversitat sexual i de gènere i de polítiques LGTBI, tant de forma separada com en ocasions integrada en els propis plans d'igualtat de gènere.

Pel que fa a la coordinació, estan consolidats els protocols i circuits d'abordatge de la violència masclista a nivell local i comarcal, que ja compten amb una notable trajectòria i que en molts casos han estat també avaluats i actualitzats. També s'han anat implantant, de forma més lenta, els protocols de prevenció de l'assetjament sexual i per raó de gènere a nivell intern.

Per altra banda, darrerament han aparegut amb força els protocols contra les violències sexuals en espais d'oci, arran de la creixent importància de la

⁷⁰ L'Estratègia contra la feminització de la pobresa i de la precarietat a Barcelona 2016-2024, o la Mesura de govern BcnFemTech 2021-2023: per l'equitat de gènere al sector TIC, de l'Ajuntament de Barcelona, així com el Programa Cardedeu Coeduca 2016-2020 podrien ser exemples d'eines d'aquest tipus en ajuntaments amb una mida i recursos molt diferents.

violència sexual al debat públic i de les propostes de tall més comunitari sorgides des del propi moviment feminista. La creació i desplegament d'aquests protocols s'han convertit en una de les principals iniciatives impulsades pels municipis els darrers anys, i han permès crear noves vies de prevenció i sensibilització de la mà dels serveis de joventut i cultura i del teixit associatiu, així com reforçar la coordinació entre serveis a nivell local. Tanmateix, també és important no oblidar que les pròpies dinàmiques de la implementació de les polítiques locals han generat un cert risc de que aquests protocols s'apliquin de forma poc acurada, perdent el seu caràcter comunitari, pedagògic i d'eina d'implicació ciutadana per esdevenir un servei desconnectat del teixit comunitari i amb una perspectiva excessivament reactiva i policial. També s'ha apuntat la necessitat de que incorporin una mirada d'empoderament de les dones per evitar que tinguin l'efecte contraproductiu de reforçar els discursos de la por i de l'autolimitació de les dones en l'exercici de la seva llibertat sexual, així com els estereotips erronis que vinculen les violències sexuals exclusivament als espais d'oci i en les relacions no properes.

Finalment, sobre la participació, dir que els consells de dones s'han consolidat com la principal eina de participació i interlocució ciutadana al voltant de les polítiques d'igualtat municipals. Tanmateix, com s'ha abordat en un capítol específic d'aquest llibre, tenen reptes importants en quant a la seva dinamització, capacitat d'incidència i adaptació a les noves formes de participació emergents, més informals, volàtils i digitals. Bona part de la revitalització del moviment feminista s'ha traduït més en col·lectius informals i sense voluntat de vincular-se amb l'administració pública que en una major participació als consells municipals i a canals prèviament establerts. En aquest sentit, semblaria que s'ha tingut major èxit en comptar amb la participació i col·laboració d'entitats i col·lectius feministes en projectes concrets (per exemple amb els protocols de violències sexuals en espais d'oci) i/o en processos *ad hoc*, que en consolidar i revitalitzar els espais formals com ara els consells.

3.2 Les estructures de la igualtat: una institucionalització incompleta i desigual

Pel que fa a les estructures polítiques, tècniques i de serveis amb què compten els municipis, passem ara a esbossar algunes reflexions complementàries al que s'ha esmentat al primer capítol d'aquest llibre.

En primer terme és important assenyalar que es compta ja amb un notable desplegament territorial dels serveis especialitzats de referència: es comptabilitzen 89 Serveis i/o oficines d'informació i atenció a dones de titularitat municipal i 39 de caràcter supramunicipal. Tanmateix, persisteix la debilitat i infradotació dels seus recursos humans, que en general tenen jornades laborals parcials i formats de contractació que dificulten la

consolidació dels equips i els processos de treball, a la vegada que l'orografia o la manca d'opcions de transport públic dificulten en alguns casos l'accés als serveis de referència comarcals en moltes poblacions més petites o amb la població dispersa.

Més enllà dels serveis d'atenció directa a les dones, però, el principal buit existent a dia d'avui té a veure amb el perfil tècnic de promoció de la igualtat en les polítiques municipals, que continua sense estar ni generalitzat ni suficientment reconegut.

Com ja hem comentat, l'esforç realitzat a mitjans i finals de la dècada del 2000 per a fomentar unes estructures tècniques municipals d'igualtat⁷¹ es va veure truncat per la crisi econòmica, que va portar a reduir o eliminar programes supralocals de suport als municipis i a disminuir la capacitat de finançament local propi. Gelambí (2015) conclou que a principis de la dècada del 2010 es va reduir el personal especialitzat en gènere contractat per les administracions locals, i no sembla que ens haguem recuperat d'aquesta davallada.

La plantilla de tècnics i tècniques d'igualtat a dia d'avui és encara reduïda, molt feminitzada, precaritzada i amb una baixa dedicació horària, alhora que es constaten grans diferències entre els municipis petits i mitjans i les ciutats més grans. A molts municipis l'únic personal amb què es compta és el d'atenció directa a les dones, que ja va prou carregat de feina com per impulsar altres actuacions més àmplies. En els casos en que sí que hi ha personal tècnic específic d'igualtat, sovint es tracta de tècnics/es amb una dedicació compartida amb altres àrees de política pública (per exemple joventut, educació,...), o amb dependència comarcal o d'altres ens supralocals, que per tant treballen cobrint diversos municipis alhora. Si bé l'acumulació de funcions ha ajudat a que es generin sinergies i noves iniciatives, a la pràctica també ha fet que sigui molt difícil la posada en marxa de transformacions dirigides a una veritable incorporació de la perspectiva de gènere en el conjunt de les polítiques municipals.

No s'ha resolt de forma estructural la disponibilitat de personal tècnic local que es dediqui a impulsar la igualtat més enllà de l'atenció directa a les dones, i tampoc està articulat un marc interadministratiu de suport als municipis que disposi de mecanismes per corregir-ho, generar sinergies, o mancomunar aquesta figura igual que es mancomunen altres perfils, per exemple. Tampoc està generalitzat i formalitzat el perfil a nivell de Diputacions i Consells

⁷¹ En el període 2007-2010 el recolzament conjunt de les Diputacions (especialment la de Barcelona) i del Departament de Treball va permetre finançar la incorporació de més de 75 agents d'igualtat a diferents municipis. Posteriorment el programa es va eliminar, la major part de places no es van consolidar, i en els casos en què no va ser així, generalment se'n va reduir la jornada laboral o bé se li van sumar funcions corresponents a altres àmbits sectorials, disminuint per tant a la pràctica la dedicació a la igualtat.

comarcals, cosa que permetria donar suport de forma més organitzada als municipis més petits.

La manca de reconeixement de la figura de l'agent d'igualtat porta a que sovint no tingui la ubicació adient dins l'organigrama per tal de poder incidir en altres àrees i impulsar mesures transversals. En el cas dels plans d'igualtat interns, per exemple, aquesta debilitat es fa molt patent, amb efectes clars en quant a les seves dificultats d'implementació. Tot i que ha crescut la sensibilitat i coneixements de gènere a les plantilles municipals tant a nivell polític com en el personal tècnic, no s'ha resolt encara de forma estructural i formal l'encaix de les polítiques d'igualtat. L'impuls de la transversalitat depèn encara en excès de la sensibilitat del personal i de les complicitats que puguin teixir les pròpies referents d'igualtat. No sembla doncs que haguem avançat prou en superar la política de la persuasió de la que parlava María Bustelo ja fa 20 anys (Bustelo, 2001).

I pel que fa al suport supralocal, encara que la col·laboració interadministrativa ha permès per una banda sostenir part dels serveis i per l'altra donar suport econòmic a l'elaboració de plans i projectes, també és cert que s'ha tendit a posar el focus en el disseny i en l'adopció de compromisos i eines, i no en consolidar els recursos humans que en facin seguiment i els executin en el dia a dia. Per exemple, es dona suport -via un encàrrec extern normalment- per a elaborar un pla o un protocol de violència, però un cop aprovat la tasca de seguiment i implementació recau massa vegades en la referent d'igualtat sense suport addicional, i aquesta sovint no té ni temps material, ni suport polític, ni una ubicació a l'organigrama que li permeti incidir en la resta d'àrees municipals per tal de garantir que es duen a terme els compromisos. En el cas dels municipis més petits sovint també els és difícil accedir a les eines de suport existents, donat que no tenen capacitat -és a dir, personal que s'hi pugui dedicar- per a demanar o justificar els ajuts. En aquest sentit, la creixent complicació de les formes de tramitació administrativa no ha contribuït pas a agilitzar les actuacions d'aquestes polítiques. La falta de flexibilitat, el recurs a les ajudes de caràcter anual i que acumulen retards en els terminis, el volum de tramitació necessària per a qualsevol intervenció, entre d'altres qüestions, són elements que compliquen la col·laboració interadministrativa, especialment en els municipis petits.

A tot això, la situació relatada crea un coll d'ampolla que dificulta en gran mesura la consolidació d'aquestes polítiques -amb diferències importants, és clar, en funció del diferent grau de compromís polític i tècnic, la mida del municipi, la força del moviment feminista local, etcètera. Així, encara que creixin les estructures polítiques (com ressalta el primer capítol d'aquest recull), que es proporcionin més eines o inclús es despleguin mecanismes de suport financer, la manca d'una política decidida i estructural de consolidació d'agents d'igualtat a l'àmbit local dificulta sens dubte la implementació efectiva dels compromisos presos.

En definitiva, s'ha produït una inflació de nous instruments i objectius sense un reforç equivalent de la capacitat operativa, amb el següent resultat: es dona un decalatge molt important entre adopció de mesures i implementació efectiva, que queda patent tant en les avaluacions realitzades de plans locals d'igualtat de gènere com en les percepcions de les referents tècnics/es d'igualtat. Aquest baix grau d'implementació es produeix tant en les actuacions previstes als plans dirigits a la ciutadania, com -en major mesura- en els plans interns, així com en els protocols de coordinació de violència o en actuacions d'altres tipus. Les polítiques d'igualtat han anat creixent en ambició i diversitat però no han tingut un creixement equivalent en els recursos de forma que els sigui possible assolir aquests objectius.

En aquest sentit, val a dir que el baix nivell d'implementació es dona especialment quan és necessària la coordinació i col·laboració amb altres àrees sectorials. Tornem a la idea de la dificultat de la transversalitat. I és que la responsabilitat de l'impuls de les iniciatives d'igualtat tendeix a recaure en la referent d'igualtat, fins i tot quan són actuacions de les quals són responsables altres àrees (per exemple RRHH en el cas dels plans interns), fet que limita en gran mesura la seva efectivitat.

Voldria acabar aquest apartat exposant que la manca de consolidació i implementació efectiva que trobem a casa nostra no és quelcom excepcional: ha estat assenyalada reiteradament per la literatura especialitzada sobre el desplegament de les polítiques d'igualtat de gènere com un problema persistent i generalitzat, detectat en contextos molt diferents arreu del món i en tots els nivells administratius⁷². Tot i que ja no es pot dir que les polítiques d'igualtat de gènere siguin fonamentalment retòriques, sí que és veritat que el grau d'execució encara deixa molt que desitjar. Fins i tot allà on més s'ha avançat, el progrés ha estat parcial, insuficient, sovint superficial, irregular respecte àmbits temàtics i institucions, i amb un risc sempre present de retrocés i/o discontinuïtat en moments de crisi i de canvis de color polític. Moltes de les iniciatives tendeixen a tenir poc pressupost i una baixa capacitat d'incidència, i depenen excessivament de la voluntat, compromís personal i capacitat d'influència de les responsables polítiques o tècniques (generalment dones) de l'àrea d'igualtat. Acostumen a dependre o constituir-se com a àmbits perifèrics, amb poc poder a l'organigrama, i poca capacitat de liderar iniciatives que impliquin a altres àrees, alhora que sovint xoquen amb elements clau de les cultures organitzatives de les institucions públiques, el que els dificulta molt poder implantar-se.

S'ha demostrat a bastament que dins les administracions públiques existeix una forta resistència als canvis, i en particular als canvis per a incorporar la igualtat de gènere; i que aquestes resistències s'expressen de formes complexes i freqüentment no explícites. En conseqüència, la detecció i comprensió

⁷² Una revisió d'aquestes problemàtiques es pot trobar a Alfama, 2015.

d'aquests obstacles i resistències ha estat un element clau a l'hora d'analitzar i avaluar aquestes polítiques per poder dissenyar noves estratègies d'impuls de la igualtat més efectives i ben orientades. Aquest anàlisi, doncs, ha de formar part de les estratègies futures de millora d'aquestes polítiques.

Per la seva banda, la literatura especialitzada en polítiques locals ha posat sobre la taula problemàtiques estructurals com ara la debilitat del sistema de finançament local, que deriva en una insuficiència dels fons amb què compten les administracions locals per dur a terme les responsabilitats que assumeixen, la poca claredat i inestabilitat de la distribució competencial, i la complexitat de l'articulació multinivell. En general es destaca la manca de personal de que disposen molts municipis i la restricció en la seva capacitat d'acció que s'ha donat a la darrera dècada, amb un increment de la complicació dels procediments de contractació i gestió, una inestabilitat en quant a l'assignació de competències, i una reducció o congelació de les plantilles municipals. La solució a algunes de les problemàtiques aquí exposades, per tant, requerirà abordar algunes de les limitacions històriques amb què s'enfronten les administracions locals.

3.3 Les agendes

El debat sobre quins són els continguts de les polítiques d'igualtat de gènere i fins a quin punt impulsen una transformació estructural de les jerarquies de gènere és un dels temes fonamentals de la recerca feminista i de la literatura especialitzada en l'anàlisi d'aquestes polítiques, que ha constatat les enormes dificultats sorgides a l'hora de portar a la pràctica una agenda transformadora a nivell estructural. Es constata una tendència general a la tecnocratització, despolitització i a l'evaporació dels continguts més transformadors d'aquestes polítiques⁷³.

El concepte d'igualtat no és unívoc: diferents aproximacions aborden en diferent mesura les arrels de la desigualtat i les jerarquies de poder en les distintes esferes socials. El que s'observa és que són precisament els continguts més ambiciosos els que moltes vegades es dilueixen o desapareixen al llarg del procés d'implementació, i que en canvi més fàcilment s'executen aquells que s'alineen de forma instrumental a altres objectius més consolidats. Un exemple podria ser quan es desenvolupen només les actuacions en l'àmbit laboral que són funcionals a l'agenda de desenvolupament econòmic. Així mateix, la marginació habitual en les iniciatives d'igualtat de determinades temàtiques (l'educació sexual o les bases del sistema econòmic, per exemple), actors (les empreses p. e.), o subjectes (les dones migrants, les persones trans, els homes, etc.) també contribueix a que es desenvolupin concepcions amb menor

⁷³ Per citar algunes referències, entre moltes altres, es pot consultar per exemple Jahan, 1995, Longwe, 1997, Benschop, Yvonne i Verloo, 2006, o bé Lombardo, Meier i Verloo, 2009.

potencial de canvi. Solen predominar els enfoccs més "integracionistes", en què s'afegeixen mesures concretes de promoció de la igualtat a les intervencions ja existents, respecte d'altres enfoccs orientats no a afegir elements sinó a revisar el conjunt de les prioritats i actuacions públiques (Lombardo, 2005). En aquest sentit, és fonamental interrogar-se críticament i de forma continuada sobre quins són els continguts substantius i els horitzons de canvi que despleguen les actuacions que es duen a terme; què s'inclou i què queda fora.

En aquest sentit, és destacable que de la mà de la revitalització del moviment feminista i dels aprenentatges acumulats a les darreres dècades, podríem constatar que s'està produint una certa renovació de l'agenda de les polítiques d'igualtat de gènere, encara que de forma desigual i fragmentada. Poc a poc s'ha tendit a ampliar les temàtiques de què s'ocupen aquestes polítiques i ha augmentat la consciència de que cal superar una mirada exclusivament assistencialista per incorporar objectius més transformadors. Així doncs, en els darrers anys sens dubte les polítiques d'igualtat de gènere han anat guanyant en amplitud de l'agenda, en innovació i en diversitat de temes. La consolidació d'aquesta aproximació més transformadora i integral a la igualtat en el món local és sens dubte un dels reptes fonamentals d'aquestes polítiques.

Es manté com a essencial l'agenda més clàssica de l'atenció i informació a les dones i de la promoció d'activitats puntuals de sensibilització (especialment al voltant de la commemoració del 8M i del 25N), si bé a partir d'aquí han proliferat projectes més estables i consolidats en el temps i s'han multiplicat les actuacions en diferents àmbits temàtics⁷⁴. Ja no és només a les ciutats grans sino també a municipis mitjans i petits on trobem iniciatives interessants i innovadores, com podem veure per exemple a Gelambí (2016).

A continuació repassarem breument les principals tendències temàtiques que hem pogut identificar. L'àmbit de la prevenció de la violència masclista i de la promoció d'una cultura igualitària és un dels que més s'ha desenvolupat. S'ha passat d'intervencions més puntuals a una major tendència –encara insuficient- a elaborar projectes de major recorregut, i en els quals s'incideix en l'àmbit educatiu amb la complicitat del conjunt de la comunitat educativa. El cert és que la revitalització del debat feminista ha contribuït a generar nous espais de participació, pressió i mobilització de comunitat i famílies, i han emergit iniciatives de prevenció de violències, coeducació, etcètera, que superen els tallers puntuals i que aposten per processos de transformació educativa més amplis i sostinguts. A banda de l'àmbit educatiu, també és destacable la feina feta de la mà de les àrees, serveis i entitats juvenils, sovint

⁷⁴ Veure Cruells i Eva Alfama, 2019, per una revisió de les propostes de polítiques feministes en el cicle municipalista del canvi de 2015.

amb una perspectiva que integra la dimensió de gènere amb la de la diversitat sexual i de gènere.

Un altra àrea clàssica d'intervenció per les polítiques d'igualtat de gènere, l'àmbit laboral i de formació, també ha vist com es desenvolupaven projectes innovadors i més específics, per exemple, abordant la capacitat digital, l'actualització professional, i les competències transversals o específiques de sectors concrets o desenvolupant noves metodologies d'acompanyament.

La popularització de la intervenció en festes populars i oci nocturn, a través de punts lila i protocols locals de prevenció de les violències sexuals elaborats amb la participació de la comunitat també ha estat un nou camp rellevant en la iniciativa local, com hem esmentat anteriorment, així com altres iniciatives de promoció de la participació de la ciutadania en l'expressió del rebuig a les violències masclistes.

La recuperació de la memòria de les dones, del moviment feminista i de les dissidències de gènere en el seu conjunt ha estat també un dels àmbits treballats últimament en diferents municipis, així com la incorporació de la perspectiva de gènere a la programació cultural i també en els espais, activitats i entitats de la cultura popular.

També és rellevant destacar la proliferació d'experiències d'urbanisme amb mirada feminista en diferents escales, amb intervencions específiques ja sigui a l'espai públic o en equipaments públics (com ara els patis d'escola o els entorns escolars) i amb una major inclusió de les necessitats de la vida quotidiana en el disseny urbà, utilitzant per exemple les marxes exploratòries com eines de diagnòstic o recorrent a criteris de gènere específics en la planificació urbana o territorial.

En termes generals, doncs, sí que podem dir que en els últims anys en major o menor mesura s'estàn desenvolupant i incrementant les actuacions novedoses i rellevants que impulsen iniciatives d'igualtat en àrees sectorials diverses. De fet, com ja s'ha comentat, l'acumulació de tasques del personal referent d'igualtat en bona mesura està contribuint a implantar iniciatives d'igualtat en les àrees sectorials de les quals també són responsables, que acostumen a estar relacionades amb els serveis a les persones, si bé no s'ha guanyat en una institucionalitat de la perspectiva de gènere. Una transversalitat de gènere sistemàtica i consolidada segueix essent encara una tasca pendent a les administracions locals.

Per últim, situar el fet que avui trobem una mirada pública una mica menys homogènia a les necessitats de les dones, amb major presència d'iniciatives dirigides a col·lectius específics de dones. Tot i que la interseccionalitat ha entrat sens dubte en el llenguatge de les polítiques de gènere locals, en termes generals aquesta preocupació encara no s'està traslladant a actuacions concretes significatives, ja que es manté una acció força clàssica respecte a la problemàtica de la desigualtat de gènere i no s'han establert mecanismes

d'interlocució, reconeixement i coproducció d'iniciatives amb les dones i entitats que aporten aquesta mirada diversa i que poden posar llum a les necessitats i prioritats de diferents col·lectius de dones.

Així mateix, arran de la Llei 11/2014 per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals -i d'iniciatives municipals prèvies com el pla pel col·lectiu LGBTI de Barcelona de 2010-, s'ha produït una incipient institucionalització de les polítiques LGBTI municipals. Es comença a definir una agenda local específica en àmbits com la salut, l'ocupació o l'educació, i es despleguen serveis a través de la xarxa dels serveis d'atenció integral (SAI)⁷⁵. A tot això, cal tenir present que les polítiques locals LGBTI s'han construït en bona mesura en base a l'estructura tècnica i política de les polítiques d'igualtat de gènere, que ja partien com hem dit d'una notable debilitat de personal i recursos, quedant pendent de trobar un millor encaix entre ambdues àrees.

4. Cap a on anem? Els reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere

En conclusió, podríem dir que als darrers anys s'ha avançat força en molts aspectes: ha crescut el compromís polític i tècnic amb la igualtat, l'exigència de la ciutadania i la visibilitat social, s'han diversificat les eines, innovat les actuacions i ampliat les agendes. Alhora, les polítiques d'igualtat de gènere locals continuen tenint "els peus de fang", és a dir persisteixen les dificultats per a institucionalitzar-se i executar les actuacions de forma efectiva. Les regidories d'igualtat de gènere continuen sent estructures perifèriques, amb un limitat pes polític i recursos insuficients. Així, el discurs va molts passos per endavant respecte a la realitat, i sovint els avanços realitzats són fruit de l'alt compromís i implicació dels i les professionals en la matèria. Superar aquest lloc de fragilitat implica afrontar problemàtiques estructurals, així que passem tot seguit a plantejar alguns dels principals reptes a abordar els propers anys.

4.1 Els recursos humans i econòmics: completar els processos d'institucionalització

El primer repte a abordar és el del finançament i les estructures de les polítiques locals de gènere. En el moment actual sovint ens trobem amb unes estructures tècniques (i polítiques també, en els municipis més petits) totalment insuficients.

Cal reconèixer, consolidar i generalitzar la figura de l'agent o tècnic/a local d'igualtat, ja sigui en el propi municipi o de forma mancomunada, amb una dedicació suficient per a poder anar més enllà de l'atenció directa a les

⁷⁵Actualment segons la Generalitat es compta amb 53 Serveis d'atenció integral LGBTI de titularitat municipal i 42 d'àmbit comarcal.

dones: per poder impulsar polítiques transversals de gènere. La dificultat per a comptar amb els recursos humans suficients no és sens dubte exclusiu d'aquestes polítiques, donada la debilitat i infradotació de les plantilles locals, però sens dubte crida l'atenció el baix nivell d'estructuració institucional que té la figura especialitzada en igualtat. De la mateixa manera que s'han desplegat a nivell territorial, ni que sigui de forma mancomunada, tècnic/ques de joventut, gent gran, etcètera, seria urgent reprendre a partir de la col·laboració interadministrativa la consolidació de l'agent o tècnic/a d'igualtat. Aquest és un repte que cal entomar amb urgència i que hauria d'ocupar un lloc prioritari a l'agenda de les diverses administracions.

A diferència de moments anteriors, la sensibilitat i coneixement en matèria d'igualtat de gènere del personal municipal ha crescut de forma significativa i aquest és un fet valuós, però sense una direcció clara i la possibilitat de dedicar temps i recursos l'impacte en l'impuls de la igualtat és limitat. A més, cal un encaix institucional més clar per tal de que es pugui legitimar el rol i funció de transversalitat de gènere de cara a la resta de l'organigrama municipal.

En quant als recursos econòmics de les polítiques locals d'igualtat, en primer terme seria important establir mecanismes de finançament i suport al món local més estables, plurianuals, flexibles i menys farragosos, el que beneficiaria especialment als municipis més petits. L'augment de la complexitat dels processos de tramitació administrativa els darrers anys, en aplicació de les novetats en protecció de dades, transparència i gestió pública, ha produït majors dificultats per impulsar polítiques. Tampoc són problemàtiques exclusives de les polítiques d'igualtat però sí que les afecta especialment degut a aquesta manca de recursos humans esmentada. Així mateix, seria important poder tenir dades més sistemàtiques i comparables al voltat de l'esforç pressupostari dedicat a aquestes polítiques, que ara mateix és una informació molt difícil de trobar i analitzar.

4.2 Atendre a la diversitat dels municipis i millorar la col·laboració interadministrativa

L'articulació del sistema de suport al món local per part de les diferents administracions és encara un repte pendent. En particular seria positiu estructurar millor la mancomunació de serveis i de personal i reforçar els Consells comarcals i altres ens supralocals de cara a poder cobrir les necessitats dels municipis petits i facilitar projectes més ambiciosos, sostinguts i transformadors. Aconseguir una major equitat entre demarcacions també seria positiu, en la mesura que la Diputació de Barcelona ha desenvolupat múltiples iniciatives de suport en aquest àmbit que fan que la diferència sigui molt notable.

La situació dels municipis més petits s'hauria d'abordar específicament, desenvolupant mecanismes específics de suport i revisant si s'escau la normativa i formes d'intervenció, per resoldre els desajustos que es donen a l'actualitat (per exemple pel que fa als plans interns) i promoure que es puguin aprofitar les potencialitats que porta la proximitat. Sense una millora del marc de cooperació multinivell serà difícil impulsar de forma efectiva les polítiques d'igualtat en aquests municipis.

Així mateix, seria positiu seguir explorant opcions per tal d'abordar les dificultats d'accés als serveis derivades de la situació territorial i/o mancances en el transport, explorant en major mesura fórmules flexibles, serveis itinerants, així com el potencial de les tecnologies digitals que s'ha vist arran de la situació generada per la Covid-19.

4.3 Impulsar les polítiques de gènere des de la transversalitat

Al llarg del capítol s'ha abordat en diferents moments les dificultats per dur a la pràctica la transversalitat de gènere.

En aquest sentit seria important revisar els mecanismes de relació i coordinació establerts, buscant que les diferents àrees sectorials de cada Ajuntament es facin seu el compromís amb la igualtat, assumint les tasques que els pertoca en el seu àmbit d'actuació sense delegar en l'àrea d'igualtat. Això és rellevant molt especialment per als departaments de recursos humans en relació a l'execució dels plans interns, però també s'aplica a totes les àrees d'intervenció per tal de poder complir els compromisos establerts per llei.

Cal seguir treballant per a incorporar la mirada de la transversalitat de gènere al conjunt de les plantilles municipals, reforçant l'assimilació de perquè és necessària i dels beneficis que genera en l'elaboració de polítiques de major qualitat, no esbiaixades i que responguin a les necessitats de tota la ciutadania. Això requereix continuar apostant per desenvolupar aquesta sensibilitat i coneixement de gènere de tot el personal, incorporant-ho com una competència transversal i proporcionant formació, acompanyament, guies o les eines que es considerin més escaients. En aquest sentit, serà important veure també com s'implanta la transferència de coneixements: en la mesura que molt sovint s'externalitzen els processos de diagnòstic, anàlisi i/o definició de propostes sobre la situació de gènere del municipi a entitats professionalitzades, després aquestes reflexions no sempre són compartides o assumides per les plantilles locals.

L'impuls de la transversalitat de gènere al món local, per altra banda, no només s'esgota en promoure les col·laboracions "horitzontals" en el marc dels propis ajuntaments, sino que al nostre entendre ha de ser una tasca compartida per totes les administracions. En aquest sentit, en les polítiques d'igualtat sovint es posa el focus en la responsabilitat de cada administració

per desenvolupar la transversalitat i intersectorialitat en el seu sí, per una banda, i en la cooperació entre organismes d'igualtat de diferents nivells administratius, per l'altra; però en canvi no es té prou en compte la potència que té la incorporació de la perspectiva de gènere en el conjunt de l'administració provincial, autonòmica i estatal per assolir la transversalitat als municipis. És a dir, en la mesura que els programes de suport supralocal als municipis incorporin una perspectiva transversal de gènere que interpeli a totes les àrees, generaran incentius per a que els consistoris treballin també de forma transversal i teixeixin col·laboracions al voltant de la igualtat. Si els ajuts supralocals als programes esportius dels ens locals, per exemple, ja incorporen com a objectiu la promoció de la igualtat en l'esport i preveuen la participació de les àrees d'esports i d'igualtat en els projectes o serveis, es facilitarà consolidar aquesta dinàmica després en l'acció municipal.

Per a finalitzar aquesta revisió de la transversalitat de gènere, és important esmentar la necessitat de que no es reproduïxin els errors de la darrera crisi. En el 2008 les respostes a la crisi van obviar els aprenentatges aportats per les polítiques d'igualtat de gènere i les reivindicacions del moviment feminista. Hauríem de preguntar-nos fins a quin punt les respostes a l'emergència generada per la Covid-19 i les iniciatives de recuperació de cara al futur estan essent capaces d'incorporar la mirada de gènere de forma central. De moment, semblaria que la dimensió de gènere ha estat més present en el debat públic que en l'anterior crisi, però en la pràctica no podem dir que s'hagi incorporat més que parcialment i de forma irregular⁷⁶. És urgent en particular prioritzar la revisió en clau de gènere de les propostes de futur que es vagin generant en tots els àmbits que treballen en la recuperació post-Covid a la nostra societat.

4.4 Ampliació de les agendes

En els darrers anys sens dubte les polítiques d'igualtat de gènere han anat guanyant en amplitud de l'agenda, en diversitat i innovació en les iniciatives, i en una major focalització, profunditat i consolidació de les actuacions. Tanmateix, queda molt camí encara fins poder considerar que tenim entre mans una agenda sòlida en matèria d'igualtat de gènere, ampliament extesa arreu dels municipis i que posi en marxa projectes transformadors a llarg termini; trencant amb la dinàmica de la multiplicació de distintes i petites actuacions puntuals o anuals.

En quant als àmbits temàtics, és bàsic seguir consolidant la tasca de canvi de valors i prevenció de la violència masclista, apostant per la intervenció en el

⁷⁶Veure per exemple la documentació generada per l'European Institute for Gender Equality <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality> o referències com per exemple Borràs i Moreno, 2021, Fernández i Lousada, 2021, o Fernández Luis et al., 2020.

món educatiu. Tanmateix, caldria entrar de forma molt més decidida i formalitzada en el currículum i l'organització educativa i per tant de la mà de la implicació del Departament d'Educació. També seria necessari apuntar més enllà de la infància i joventut, per reforçar les iniciatives educatives i transformadores dirigides a tota la societat i a tots els àmbits. En particular, és urgent interpelar de forma molt més directa i imaginativa al col·lectiu d'homes i reforçar les intervencions des del camp de la cultura en sentit ampli.

A banda de l'educació, caldrà també cercar la consolidació i generalització de la mirada feminista en àmbits com ara urbanisme, cultura, esports, etc., així com el desenvolupament amb molta major ambició d'iniciatives en dos qüestions clau que ja eren fonamentals però que la Covid ha portat en primer terme: per una banda l'abordatge d'estratègies que combatin la persistent feminització de la pobresa i per l'altre desenvolupar a nivell local l'incipient camp de les polítiques dirigides a reconèixer, recolzar i redistribuir de forma més equitativa les cures formals i informals.

En un altre ordre de coses, també resta pendent plantejar una articulació més clara de les polítiques d'igualtat de gènere amb les polítiques LGTBI, impulsant les sinèrgies i evitant pressionar encara més les debilitades estructures de gènere. Està pendent en concret definir el model de servei d'atenció dels SAI, tasca que caldria abordar des del diàleg amb el món municipal i amb la xarxa de municipis LGTBI, i desenvolupar una veritable agenda municipal transversal en relació a la diversitat sexual i de gènere, des d'una perspectiva feminista i que vagi més enllà de la informació i orientació a les persones del col·lectiu i de la reacció a la discriminació i agressions⁷⁷.

Finalment, destaca també el repte d'incorporar de forma efectiva i sistemàtica la perspectiva interseccional, començant pel reconeixement i l'escolta de les entitats i les veus de dones diverses. En aquest sentit el desplegament de la nova Llei 19/2020 d'igualtat de tracte i no-discriminació i la incorporació de la violència institucional com un àmbit d'expressió de la violència masclista en la Llei 17/2020 poden constituir oportunitats per a donar nous passos en aquesta direcció. En particular, considero urgent desenvolupar la perspectiva antiracista i incorporar les necessitats i prioritats de les dones racialitzades i/o d'origen migrant a les polítiques d'igualtat de gènere.

4.5 La relació amb el teixit social feminista i de dones

Com hem vist, els darrers 20 anys han estat també anys de grans canvis en el moviment feminista. Després d'una època en què es patia pel relleu del moviment, l'explosió de la quarta onada feminista ha estat molt notable a tot el territori i ha produït un rejuveniment i extensió del moviment, on destaca el

⁷⁷Per aquest objectiu afortunadament ja comptem amb algunes referències rellevants publicades darrerament (Oficina de les Dones i LGTB i altres, 2017, i Pineda, 2019).

protagonisme i creativitat de les dones més joves. No obstant, aquesta vitalitat no sempre s'ha traduït en una revitalització del moviment associatiu, tasca encara pendent i que requerirà sens dubte explorar i innovar en les formes de participació i interlocució que es posen en marxa des de les administracions, en especial pel que fa a promoure formes d'incidència política real i de coproducció d'iniciatives.

No obstant això, el sosteniment del teixit organitzatiu i associatiu feminista s'ha de situar entre els reptes pendents. En els darrers anys s'ha complicat en gran mesura l'accés i seguiment de les entitats als mecanismes de finançament públic, i mentre ha crescut l'ambició del que es vol abastar no s'ha donat un creixement equivalment en els recursos, que en molts casos ha crescut poc o gens en relació al volum amb què es comptava abans de la crisi de 2008.

Aquesta situació és especialment complicada pel sector d'entitats professionalitzades feministes. En efecte, un altre element a destacar en les darreres dues dècades és la consolidació d'un tercer sector feminista que ha estat protagonista i ha innovat en la intervenció, impulsant nous projectes que després són recolzats o assumits per les administracions, així com amb el seu rol de proveïdor de serveis directes i de coneixement especialitzat en el disseny i avaluació de les polítiques. Les entitats professionalitzades feministes han tingut i tenen un paper clau en les polítiques d'igualtat, sovint cobrint mancances de l'administració o anant més enllà en l'exploració de noves vies d'intervenció. Es tracta d'un sector enormement precaritzat, fràgil i que es sosté pel compromís - sovint autoexplotació- de les persones que en formen part. L'atenció a la violència masclista en particular, així com multiplicitat d'iniciatives de prevenció, canvi de valors i coeducació, no serien possibles sense aquestes entitats, tot i que les condicions amb què es duen a terme són sovint força dolentes. Aquesta debilitat s'ha posat encara més a prova amb la Covid-19, com han denunciat en diverses ocasions les pròpies entitats⁷⁸.

Mentre les polítiques d'igualtat de gènere en el seu conjunt es recolzen en gran mesura en el treball i aportacions de les entitats professionalitzades, en canvi no s'ha establert un marc general de suport i col·laboració que sigui estable i que faciliti la seva supervivència i consolidació. És urgent doncs poder abordar la tasca de millorar tant els mecanismes de suport general al teixit social feminista com les eines de subcontractació existents respecte la provisió de serveis amb el suport de l'administració pública. De nou, aquest no és un problema exclusiu de l'àmbit de la igualtat de gènere, ja que és comú a tot el tercer sector social, però també és cert que la debilitat de recursos i estructures que pateix l'àrea d'igualtat de gènere en tant que àrea de política pública i la debilitat de la seva institucionalització extrema aquesta situació.

⁷⁸Veure per exemple el manifest "La violència masclista no s'atura davant del COVID-19", entre daltres que van sorgir el 2020 per denunciar aquesta situació de precarietat <https://caladona.org/la-violencia-masclista-no-satura-davant-del-covid-19/>

En aquest sentit, des de la col·laboració entre tots els nivells administratius caldria explorar noves fórmules de suport i contractació que no ofeguin ni a les entitats ni al personal de gestió de les administracions públiques, que reconeguin les aportacions específiques i la trajectòria de les entitats i facin prevaldre l'arrelament territorial. Això pot implicar introduir canvis en la gestió administrativa i buscar maneres dins la normativa existent però també probablement requerirà d'impulsar canvis en els marcs normatius. És urgent poder construir un marc de suport més estable, que superi la dependència de subvencions anuals que arriben a deshora, amb indicadors de transparència i impacte adequats i que faciliti que els projectes feministes puguin créixer en ambició i escala i seguir contribuint a la consolidació de les polítiques d'igualtat de gènere. Alhora, serà important establir mecanismes d'homologació i reconeixement de l'expertesa i de control de l'intrusisme, per evitar en la mesura del possible que es distorsionin les iniciatives d'igualtat i es perdi el vincle amb els objectius de transformació subjacents⁷⁹. Fomentar les subvencions plurianuals, treballar per una calendarització més ajustada de les convocatòries i resolucions dels ajuts, facilitar les justificacions, o explorar fórmules com els acords marcs, les concessions, la gestió cívica o altres que es puguin desenvolupar poden ser algunes de les opcions possibles, entre d'altres opcions.

En definitiva, són molts els desafiaments pendents, però si avui els detectem és gràcies al compromís de moltes persones i institucions amb ganes de fer-ho encara millor i d'aconseguir polítiques d'igualtat de gènere que verdaderament impactin i remoguin desigualtats estructurals. Són molts els municipis que avui busquen la manera d'entomar els reptes i posar ambició de canvi. Amb aquest capítol i el conjunt del llibre, volem ajudar a aquesta detecció com a primer pas per a la seva resolució: poder fer un balanç crític i constructiu, identificar els reptes, prioritzar-los i posar fil a l'agulla.

5. Referències bibliogràfiques

ALARCÓN, Gloria, ARIAS, Carolina i COLINO, José (2011): "Infraestructuras y género, análisis del FEIL-2009: población municipal y CCAA", *Investigaciones Feministas*, vol 2, 151-174.

ALFAMA, Eva (2012): "Les polítiques municipals de gènere", a *Col·leccions Ciutats i Persones Articles feministes* nº 12. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

ALFAMA, Eva (2015): "Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la

⁷⁹Veure per exemple el manifest conjunt de les dues principals associacions professionals en l'àmbit de gènere on es destaca la necessitat de professionalitzar i especialitzar el sector i evitar l'intrusisme d'empreses i professionals sense un compromís o mirada feminista.

<https://www.fepaio.org/>

literatura", *Revista Española de Ciencia Política*, n 39, noviembre 2015, pp. 263-287.

ALFAMA, Eva, CRUELLS, Marta, i DE LA FUENTE, Maria (2014): "¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada", *Investigaciones feministas*, Nº. 5, pp. 69-95.

ALFAMA, Eva i PALEO, Natalia (en edició): "Retos actuales de las políticas locales de género en España: ¿Hacia un cambio de ciclo?", a Alba Alonso y Marta Lois (eds), *Género y política*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ALONSO, Alba (2010): "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional", *Administración & Desarrollo*, Vol. 38, Nº. 52, págs. 57-70.

ALONSO, Alba (2015): *El "mainstreaming" de género en España: hacia un compromiso transversal con la igualdad*, València, Tirant lo Blanch.

ALONSO, Alba i PALEO, Natalia (2015): "Crisis económica y políticas de género en España", a Alba NOGUEIRA, Marta Irene LOIS I Isabel DIZ, *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 223-249

ASTELARRA, Judith (2005): *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid, Cátedra.

BENSCHOP, Yvonne i VERLOO, Mieke (2006): "Sisyphus' sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?", *Journal of Gender Studies*, 15(1): 19-33.

BETETA, Yolanda (2013): "La feminización de la crisis financiera global. La regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres. Nuevos retos", *Asparkia*, 24, pp. 36-52.

BONET-MARTÍ, Jordi (2020), "Los antifeminismos como contramovimiento: una revisión bibliográfica de las principales perspectivas teóricas y de los debates actuales", *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 18(1), 61-71

BORRÀS, Vicent i MORENO, Sara (2021): "La crisis de la covid-19 y su impacto en los trabajos: ¿Una oportunidad perdida?", *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 7, 187-209.

BUSTELO, María (2001): *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 - 1999*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

BUSTELO, María (2014): "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-governed Spain", *Sex Roles*, 74, pp. 107-120.

BUSTELO, María i LOMBARDO, Emanuela (2007): *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*, Madrid, Cátedra.

CRUELLS, Marta i ALFAMA, Eva (2019): "El feminismo en el municipalismo. Propuestas de políticas públicas hacia la equidad y la radicalidad democrática", a Laura ROTH, Arnau MONTERDE i Antonio COLLEJA-LÓPEZ (eds.), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*, Barcelona, Icària Editorial.

FERNÁNDEZ, María Dolores i LOUSADA, José Fernando (2021): "Covid-19 e igualdad de género", *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Vol. 6, Nº. 2, pp. 84-117

FERNÁNDEZ-LUIS, Sheila, MARBÁN, Elena, PAJÍN, Leire, SAAVEDRA, Belén i SOTO, Sara (2020): *¿Qué sabemos del impacto de género en la pandemia de la COVID-19?*, Instituto de Salud Global Barcelona. Instituto de Salud Global Barcelona.

GÁLVEZ, Lina (2013): "Una lectura feminista del austericidio", *Revista de Economía Crítica*, nº 15 (primer semestre), pp. 80-110.

GELAMBÍ, Mónica (2003): *Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria de gènere: una alternativa a la societat patriarcal*, Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili.

GELAMBÍ, Mònica (2015): "La gestión transversal de género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, nº 14 julio-diciembre 2015.

GELAMBÍ, Mònica (2016): *Guia pràctica per a la realització de polítiques transversals de gènere en l'àmbit municipal*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

JAHAN, Rounaq (1995): *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London, Zed Books.

LOMBARDO, Emanuela (2002): "Políticas de igualdad de género en los ayuntamientos de Barcelona: origen, características y retos para el futuro", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 79-93

LOMBARDO, Emanuela (2005): "Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the european constitution-making proces", *Social Politics*, 12 (3): 412-432.

LOMBARDO, Emanuela i LEÓN, Margarita (2014): "Políticas de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica", *Investigaciones Feministas*, 5, pàg. 13-35.

LOMBARDO, Emanuela, MEIER, Petra i VERLOO, Mieke (eds) (2009): *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*, NY: Routledge.

LONGWE, Sara Hlupekile (1997): "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot", *Development in practice*, 7, pp. 148-156.

NAVARRO, Carmen i PANO, Esther (2019), "Spanish Local Government and the Austerity Plan: In the Eye of the Perfect Storm ", A LIPPI, Andrea i TSEKOS, Theodore (eds.), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, New York, Palgrave Macmillan.

Oficina de les Dones i LGTBI, Fundació Surt, Universitat de Vic (2017): Guia per a l'elaboració de plans locals LGTBI, Barcelona, Diputació de Barcelona.

OTERO-HERMIDA, Paula i BOUZAS, Ramón (2012): "Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 158, pp. 139-163.

OTERO-HERMIDA, Paula i BOUZAS, Ramón (2019): "Gender mainstreaming in Spain: policy instruments, influencing factors, and the role of local government", *Local Government Studies*, 46:6, pp. 865-887.

PALEO, Natalia (2015): *Las políticas municipales de género. Nivel de desarrollo y variables explicativas en el caso gallego*, Tesis doctoral, Universidade de Santiago de Compostela.

PALEO, Natalia i ALONSO, Alba (2014): "¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España", *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 36-68.

PINEDA, Montserrat (2019): *Indicant el camí. Guia d'indicadors clau per a les polítiques públiques LGBTI als ens locals*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

VALIENTE, Celia (2007): "¿En la vanguardia de Europa?: las políticas de igualdad para las mujeres de los gobiernos españoles", *Panorama social*, 5: 160- 170

Apunts finals. A per un nou impuls.

Autores: Marta Suero i Maria Freixanet

El món local és un escenari clau pel desplegament de polítiques que pretenguin canviar les relacions de gènere, ja que les polítiques municipals són les més arrelades al territori, als seus espais quotidians i a la vida de les persones que l'habiten; són la porta visible, la porta que pica la ciutadania, les administracions de primera línia.

Les polítiques locals tenen una incidència molt directa, i en aquest sentit les reconeixem com un lloc privilegiat des del qual plantejar estratègies d'acció feminista, per la persecució de la millora de la qualitat de vida de totes les dones i per l'eliminació de les violències i desigualtats de gènere.

El desplegament d'aquestes polítiques acompanya tot el període democràtic de la nostra Història recent. L'acompanya i també el construeix. I aquesta publicació ha entomat humilment un repte, que és el d'aturar-se un moment a reflexionar sobre com venim construint aquestes polítiques de transformació feminista. Aturar-nos a pensar en el què i en el com. Reflexionar sobre algunes eines municipals que hem estat fent servir les darreres dècades, i especialment des del tombant de segle, per a la cerca de relacions justes entre homes i dones als nostres municipis.

La publicació ens ha parlat de la trajectòria que ha realitzat el món local pel que fa a l'impuls i el desplegament de polítiques d'igualtat en els darrers vint anys. El treball de les diferents autores i de posada en comú de les reflexions han vingut a avaluar, a reflexionar, sobre les eines i les estratègies desenvolupades en favor de la igualtat d'homes i dones des del món local. Reflexió que ens ha de motivar per a l'acció: per a fer-ho cada vegada millor.

Si una cosa ha quedat clara és la complexitat existent en l'àmbit local català, on trobem municipis de dimensions ben diferents, territoris amb característiques pròpies i on les administracions locals i supralocals han assumit diferents nivells de responsabilitat i compromís en relació amb la igualtat de gènere.

Dins de l'heterogeneïtat, parlar de polítiques municipals d'igualtat a Catalunya significa parlar d'una llarga trajectòria que comença a finals dels anys 1980 i que es va concentrar, primerament, en els municipis més grans i sobretot en la província de Barcelona, per a després anar expandint-se.

El cert és que al mirar dècades enrere pots observar que l'evolució de les polítiques locals de gènere ha estat immensa. Només traçar camí enrere un parell de dècades, t'instal·les a una realitat en què encara era molt habitual trobar-te amb molts municipis on tota la política d'igualtat tenia un nom propi, doncs requeria en l'energia i el convenciment d'alguna tècnica municipal, responsable de múltiples temes o de tot un àmbit social, que com podia i quan podia iniciava accions, sovint puntuals, sovint enllaçats a dies de l'any concrets com ara el 8 de març, sovint molt sola; quelcom molt lluny del que voldríem que fos una estratègia general i transversal d'un l'Ajuntament decidit a impulsar canvis estructurals en la matèria. Parlem de dones feministes i tècniques afrontant temes com ara la complexitat de les violències masclistes als seus territoris sense els recursos materials ni professionals ni la formació específica ni el suport o prioritat institucional suficient, que aconseguien tirar endavant projectes a base de perseverar en el seu convenciment.

A aquestes dones, les tècniques locals compromeses que en silenci aixecaven polítiques d'igualtat a tants municipis miqueta a miqueta, rendim avui aquí homenatge. Per la feina que van fer, per la que segueixen fent. Un homenatge que no estaria complert sense el reconeixement també a tantes altres dones que exigiren la necessitat d'aquestes polítiques: les dones feministes, activistes, que feren d'impuls i trasvassaren forces a la institució. Al moviment feminista, acció i pensament, que s'organitzava al carrer i es traslladava a l'acció pública.

Han estat dècades d'aprenentatge i transmissió de feminisme cap a la cosa pública, les que han anat nodrint el desplegament de polítiques públiques d'igualtat. Un gran nombre de municipis han anat creant organismes d'igualtat, espais de participació per a les dones, instruments de planificació, o personal cada vegada més format, així com donant espai a la instauració d'una agenda i una estratègia específica a l'encalç de la igualtat entre homes i dones a cada (molts, no tots) poble o ciutat.

Cal dir també, i així s'ha escrit en aquest volum, que aquest procés en expansió rep un revés amb la crisi econòmica de l'any 2008 i posteriors i amb la política i legislació pro-austeritat dels anys següents, quan van materialitzar-se profunds retrocessos en les polítiques d'igualtat de gènere en els diferents nivells de govern, també el local. Encara no ens hem recuperat d'aquella frenada, i si avui aquestes polítiques tenen a favor l'impuls de la nova onada feminista dels últims anys, un marc legal molt rellevant en la matèria, l'actual ambició d'agenda i l'existència de personal format, alhora tenen a la contra, entre d'altres factors, el fet que arrosseguem una important insuficiència de recursos, cosa que obliga a caminar amb peus de fang. Sovint es treballen projectes d'igualtat ambiciosos amb recursos minsos i inestables, precarietat que afecta al personal propi i que també es trasllada a les entitats feministes quan existeix subcontractació de serveis. Aquesta reflexió, present al llarg de

diversos capítols d'aquest llibre, probablement necessita un subratllat: molta atenció.

I és que el repàs d'on som i com hem arribat aquí, però sobretot què en podem aprendre d'aquest camí, motiva la publicació que ara tanquem. Hem parlat de passat i present i hem tirat llum cap al futur, i ho hem fet treballant sectorialment sobre una sèrie d'eines que han estat centrals per a l'agenda feminista municipal.

Ens hem preguntat, en primer lloc, sobre com s'estructuren i s'organitzen les polítiques locals d'igualtat a Catalunya. Hem pogut llegir a la Mònica Gelambí repassant l'evolució, observant avenços i mancances, i entrant a relatar diferències territorials, i també bones pràctiques. L'hem vist analitzant els Ajuntaments catalans, preguntant-los si tenen regidoria responsable, personal tècnic, finançament, pla d'igualtat i altres eines, i reflexionant sobre la institucionalització de la transversalitat de gènere als nostres pobles i ciutats.

A partir d'aquí, hem pogut observar quatre flancs essencials per a les polítiques feministes locals; la participació de les dones, els recursos i pressupostos, les dades i la capacitació feminista del personal i finalment la comunicació pública de l'Ajuntament.

La Natalia Paleo i l'Alba Alonso ens han parlat de la participació ciutadana i en concret de la participació de les dones. Han repassat el desenvolupament d'aquests processos a Espanya en les darreres dècades i han tractat específicament el format dels Consells de les dones o d'igualtat. Ens han parlat de reimaginar la participació institucional del moviment feminista. I ens han presentat dues bones pràctiques, una a Barcelona i l'altra a Santiago de Compostel·la.

Per la seva part, Yolanda Jubeto i Monica Gil ens presenten la revisió pressupostària en clau feminista - seguir la pista del diner des que es planifica fins que s'avalua - com un instrument molt valuós, i alhora qüestionen la seva utilitat sense una sèrie de mesures i condicions prèvies. Escriuen sobre els ingressos, però també sobre les despeses. Donen informació de bones pràctiques a tenir de referència, i s'animen a la recomanació dels passos que caldria seguir en una metodologia útil i fins aconseguir pressupostos feministes.

Per la seva banda, la Maria De la Fuente escriu sobre el paper del coneixement. La formació i capacitació feminista i els indicadors de gènere. Comença reflexionant sobre qui, com i des de quin lloc de poder s'ha creat coneixement i la impugnació d'aquest coneixement per part del pensament feminista. Seguidament s'endinsa en la qüestió dels indicadors de gènere, sobre què tenim i com els construïm i sobre el desplegament d'indicadors i les controvèrsies actuals al seu respecte. I finalment s'endinsa en la formació i

sensibilització i com impregnar d'aquest coneixement al conjunt del personal públic.

I per la seva part, tenim la mirada de la Isabel Muntané sobre la comunicació en clau de gènere. Sobre com aquesta eina ha anat canviant. Sobre la transformació de la comunicació municipal. I sobre com s'ha tornat imperativa una comunicació no discriminatòria. Explica que la ciutadania és avui més exigent, celebra que s'han establert nous canals de comunicació administració-població, i situa en paral·lel l'auge del feminisme i la revolució en la comunicació.

Finalment, un capítol final a càrrec de l'Eva Alfama entoma el treball de fer un cert balanç general i descripció dels reptes pendents. L'autora es pregunta i es respon sobre d'on venim, on som i cap a on considera que ens dirigim pel que fa a les polítiques locals d'igualtat de gènere.

Tanquem la publicació amb els presents apunts finals, on repassem algunes reflexions, elements i reptes de futur que creiem que val la pena incorporar com a afegitó final als capítols, en tant que han anat sorgint de les trobades que hem realitzat de posada en comú entre les expertes.

Per començar, dir que durant aquests mesos de reflexió hem pogut constatar que, si bé avui les polítiques d'igualtat es desenvolupen amb molta dificultat i precarietat a molts municipis, alhora la situació és incomparable a fa només vint anys, en tant que hi ha eines i serveis molt consolidats.

Però sobretot, d'alguna manera, el que constatem és que ha existit un salt de concepció pel que fa a les polítiques d'igualtat; la ciutadania en té integrada la seva existència i l'Ajuntament acostuma a notar que té el mandat públic d'ocupar-se'n. En aquest sentit, la situació ha canviat de forma clara. La problemàtica de la desigualtat de gènere i l'opressió i violències cap a les dones s'ha incorporat dins de l'agenda política municipal i el seu discurs.

És habitual avui la traducció d'aquest compromís en l'existència d'alguna mena d'organisme d'igualtat, de més o menys ambiciosos plans d'igualtat, i es proven mecanismes i estratègies com ara els pressupostos amb enfoc de gènere o la utilització d'indicadors de gènere. A molts municipis avui existeixen instruments instaurats, eines - protocols, plans, guies - per poder tirar endavant la feina. Hem fet un salt formatiu important, que tenim responsables polítiques i tècniques cada vegada més formades als municipis, i no és rar trobar que existeix treball conjunt amb altres àrees municipals - les més sensibles al tema -, la implicació d'expertes professionals i entitats del sector en tal o qual projecte municipal, o suport supramunicipal en la matèria.

Tenim enfilada – no pas conclosa - la transversalitat. Les regidories d'igualtat i els centres d'atenció a les dones, aquelles imprescindibles 'habitacions

pròpies' de les polítiques de gènere, avui no s'entenen com a quelcom suficient sinó que sovint existeix el reclam de que tota la institució s'ocupi de la transformació. Alhora, si bé moltes eines que s'estan utilitzant serveixen per identificar desigualtats i discriminacions de gènere, en la majoria de casos encara no tenen un impacte posterior de canvis en el disseny de les polítiques o serveis municipals. Molt sovint, a més, no tenen caràcter obligatori ni sistemàtic.

I sobretot, ha quedat ben retratat que la mida importa, que tenim un país amb municipis amb recursos molt diversos i que això, juntament amb l'aposta política o la seva absència, està marcant una forta distància entre municipis amb desplegaments molt ambiciosos de polítiques que aspiren a transformar realitats marcades pel gènere i altres municipis on pràcticament segueix instaurada la lògica de l'activitat bolet on una tècnica, a més a més de mil altres coses, s'encarrega de fer alguna cosa, la que pugui, quan s'acosta una data senyalada. Necessitem estratègia compartida, eines comunes i àgils per fer rodar les rodes en un mateix sentit. I això apunta a una major responsabilitat i implicació supralocal.

A tot això, el que clarament es destil·la d'aquest treball que aquí concloem és que, valorant molt els avenços, cal dir que són enormes els reptes.

Un d'ells, evidentment, és el de la precarietat, sobretot pel que fa al capítol de recursos humans. Una idea bàsica que ha emergit del debat entre autores és la idea de que estem demanant molt a les polítiques i tècniques d'igualtat amb molt pocs recursos. Estem demanant a aquestes persones, sobretot en municipis petits, que tirin endavant projectes que són en realitat de transformació cultural de tota una societat, amb recursos minsos. Podem trobar-nos una tècnica municipal amb 20 hores de dedicació i que ha d'ocupar-se no només d'igualtat sinó també de serveis socials, de joventut o d'educació. Podem trobar-nos un municipi amb una regidora – i res més que una regidora – d'igualtat, sense equip ni pressupost. Inclús podem trobar-nos amb un municipi que té contractades només unes poques administratives, per a la cobertura d'absolutament tot l'Ajuntament. La precarietat de recursos – i sobretot de capítol 1, de personal propi - és quelcom a situar en primer pla. Si ens creiem la prioritat de les polítiques d'igualtat, la prioritat és demostra en recursos.

Evidentment l'altre repte cabdal és el d'assentar la transversalitat. La transversalitat de gènere implica que absolutament totes i cadascuna de les àrees municipals incorporin la perspectiva de gènere en la seva acció quotidiana. I en això potser també cal apel·lar a l'acompanyament supralocal. Cal que aquesta estratègia sigui una aposta política de primer ordre que impregni les estructures tecnicopolítiques i les praxis més enllà de les sensibilitats individuals de cadascú, entomant un compromís general. Els estudis

que analitzen les dificultats que existeixen per realitzar polítiques transversals de gènere han assenyalat la importància de parar atenció a les resistències que puguin emergir, fins i tot quan s'ha incorporat la transversalitat de gènere com a principi burocràtic, i sobretot quan manca una directriu política forta o recursos suficients. Necessitem tot l'Ajuntament implicat.

Un altre element fonamental, que enfila entre els dos anteriors i que ha sorgit en el debat entre les autores, és el que té a veure amb la tensió existent entre burocratització i politització. Per un costat, existeix la reflexió referent al fet que una excessiva burocràcia, protocols i normes de funcionament molt farragoses està portant a moltes responsables i tècniques municipals a haver de dedicar més temps al paper que a poder pensar en accions imaginatives o en projectar estratègies que puguin provocar canvis. D'alguna manera, el risc de quedar soterrada sota la forma i la norma. Quan, a més, aquests últims anys ha existit una tendència a la complicació de la gestió administrativa. Alhora, en tant que les polítiques a favor de les dones són sempre polítiques fràgils, subjectes a amenaça – els drets de les dones mai estan del tot assegurats – es valora convenient una estructura i forma de funcionament protocolitzada i normativitzada que assenti com a estructurals les polítiques d'igualtat.

Aquesta tensió, entre més i menys norma i formalitat, entre deixar més i menys espai a l'influx polític, ens acompanya; i potser allò interessant seria trobar la manera de tenir estructures legals i organitzatives sòlides, estables i protocolitzades, i alhora processos quotidians àgils, alliberats d'excés de burocràcia. Combinar la necessitat d'estructura amb la necessitat de la fàcil gestió.

En aquest sentit, emergeix la necessitat d'interioritzar la idea que tenir fet un pla d'igualtat no és la finalitat. Aquí no acaba el procés, aquí tot just comença. Perquè el Pla és una eina, que només té sentit si després serveix per canviar realitats. Situem l'alerta de que possiblement estem saturant de mecanismes, estem generant moltes eines que només tenen sentit si tens mans i temps disponibles, les suficients per a després interpretar-ne resultats i veure com canvia realitat amb el que el pla (o l'indicador, o l'avaluació) t'indica. Tenir el temps per pensar. I aquí tornem a la demanda de desprecariar les polítiques d'igualtat.

I seguim amb els reptes. Evidentment, la interseccionalitat. És evident que estem actualment en procés de redibuixar les polítiques d'igualtat en relació a tot el que té a veure amb l'assumpció d'una mirada interseccional. Evitar tractar les opressions com si treballessin separatament sobre les persones, i presentar programes de treball que tinguin en compte els diferents vectors de desigualtat que impacten sobre les dones en tota la seva diversitat.

Les administracions públiques locals hauran d'entomar aquest repte, i ja hi ha intents de fer-ho des d'alguns organismes de polítiques d'igualtat: treballar

sense obviar com intersecten les opresions, desigualtats i exclusions – la classe, el fet racial, d'estatus legal, l'edat, les diverses capacitats,... i evidentment la vivència LGTBI, amb la qual hi ha més experiència de treball institucional conjunt pel fet que ambdues línies de treball confronten una mateixa matriu de gènere. La subversió de l'ordre patriarcal necessita d'aproximació acurada a la realitat, que és complexa i interseccionada: les polítiques públiques ho han de ser també si volen donar resposta adequada a les necessitats de totes les persones.

En una lògica similar estan en revisió també les formes de participació. Els espais de participació en l'àmbit específic de la igualtat mostren, cada vegada més, una incapacitat per incorporar el moviment feminista i de dones en tota la seva diversitat. Avui és necessitat el repensar els encaixos de participació de les dones i grups de dones en relació a les institucions, i aquesta publicació inclou experiències de municipis així ho entomen. Ens referim a la revisió de les dinàmiques burocratitzades i a l'intent d'adaptació al moviment feminista que avui tenim, menys estable, més líquid, menys confiat en lo públic, més virtualitzat, i que no es sent interpel·lat per formes de participació "per invitació" com ara els consells; per a trobar la manera de fer-li lloc. Alhora, és essencial repensar la participació general - qui, per a què i com es participa -, i no només específica d'igualtat, i que la veu de dones diverses pugui impregnar el conjunt de la direcció de l'agenda pública.

Finalment, i el que és evident, si hi ha un repte clau és el de l'aposta política: com aconseguim ser prioritat. Com ja hem comentat, encara arrosseguem l'impacte de les polítiques de tall neoliberal aplicades rera l'anterior crisi, la del 2008, que impactaren de forma molt important aturant processos d'expansió de les polítiques locals d'igualtat. Anys després d'aquella crisi renaixia amb força l'impuls social feminista i demanava ambició, transformació. I alhora s'ha produït, aquests últims anys, una reactivació de l'esfera municipal com un espai poderós de transformació política.

Avui, tot i que estem atravesant una crisi complicadíssima – sanitària, econòmica, social, climàtica, de cures... – l'aposta en la resposta político-econòmica en zona europea prova de tenir un caire més expansiu de lo públic que no pas d'encongiment. En aquest context, les polítiques d'igualtat – a tot nivell administratiu - han de reclamar ser part d'aquest impuls de la recuperació. El que recomanem és focalitzar els esforços en aquelles àrees i projectes de major capacitat transformadora, i allà invertir-hi recursos. Suficients i estables. Que permetin poder ambicionar el camí cap a l'equitat.

I es que en definitiva, el que hem pretès amb aquesta mirada enrera és que aquesta ens ajudi a comprendre millor el present i prendre decisions de cara al futur; que ens ajudi a portar a terme accions de política pública que verdaderament remoguin les estructures de desigualtat de base patriarcal que arrosseguem.

I si una cosa hem après d'aquesta mirada reflexiva, traduïda després en reptes de futur, és que ens toca avui batallar per assentar la institucionalització de les polítiques d'igualtat. Per l'estructura.

Tenim eines i instruments, tenim lleis que amporen i tenim professionals molt ben formades en igualtat. I tenim estructures fetes, però moltes d'elles són molt fràgils, i ara cal solidificar: que no s'evaporin. Toca reforçar l'estructura. Mans. Diners. Personal especialitzat i estabilitzat. I que quedi temps per pensar.

Cal una estratègia conjunta multinivell. Cal no deixar cap territori enrera, ni cap municipi a la seva sort. Cal establir sistemes de finançament suficient i estable, fugir de la dinàmica de subvenció puntual. Cal personal estabilitzat: una aposta decidida per les agents d'igualtat. I cal cuidar les relacions amb les entitats feministes que proveeixen serveis; no traspasar-los la precarietat.

L'ambició del que pretenem és alta i no pot ser d'altra manera, doncs el que confrontem és una dinàmica sistèmica, un patró cultural assentat, una desigualtat capital de les nostres societats. El mateix patró que crea resistències – polítiques, tècniques, ciutadanes – al canvi. Però a molts municipis catalans hi ha ganes de fer coses, coses ben fetes, projectes transformadors en marxa; i sovint falten recursos, estructura, suport o aposta valenta a l'altura del repte. Després d'una dècada de debilitament, toca revitalització. Fem-ho!

Currículums de les autores:

Mònica Gelambí Torrell és doctora amb menció de doctorat europeu per la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona. Llicenciada en Ciències Jurídiques per la URV i llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració per la UB. Des del 2008 treballa des d'Atena GenderConsulting com consultora i formadora especialitzada en polítiques d'igualtat de gènere i implementació de la transversalitat de gènere en polítiques, programes, serveis i organitzacions públiques i privades.

Natalia Paleo Mosquera es doctora en Ciencias Políticas y profesora de la Universidad de Santiago de Compostela. En su tesis doctoral analizó de forma pionera el desarrollo de las políticas municipales de género en Galicia y los factores que influían en las mismas. Dicha investigación dio lugar a la publicación del libro *As políticas municipales de xénero en España. O caso dos municipios galegos* (Laiovento). Forma parte del Grupo Armela de Investigación en Igualdad, Derechos y Estado Social.

Alba Alonso Álvarez es doctora en Ciencias Políticas y profesora de la Universidade de Santiago de Compostela. Es miembro del Grupo Armela de Investigación en Igualdad, Derechos y Estado Social. Sus ámbitos de especialidad hacen referencia a la implementación de políticas de igualdad y al estudio de los actores que se oponen a su desarrollo. Es autora de *El mainstreaming de género en España* (Tirant lo Blanch) y co-coordinadora de *Ciencia Política con Perspectiva de Género* (Akal).

Yolanda Jubeto Ruiz es doctora en economía por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, donde imparte docencia en varios másteres sobre economía internacional, economía feminista y economía solidaria, principalmente. Ha colaborado en varios proyectos de investigación vinculados con la inserción de la perspectiva feminista en los procesos presupuestarios municipales, forales y autonómicos.

Monica Gil Junquero es doctora en Estudios de Género y licenciada en Sociología, cuenta con una dilatada experiencia profesional como técnica de igualdad en diferentes organismos internacionales, instituciones públicas y entidades, del Estado español y de América Latina. Vinculada también a la academia, su ámbito de especialización es el de las políticas públicas y los presupuestos con enfoque de género. Actualmente forma parte del Institut Universitari d'Estudis de les Dones y la Cátedra de Economía Feminista de la Universitat de València.

Maria de la Fuente Vázquez és doctora en Ciència Política (UAB) i llicenciada en Filosofia (UB) Actualment és tècnica en igualtat a la Generalitat de Catalunya, i ha estat fundadora i directora de l'Observatori Quotidiana (i sòcia consultora de la cooperativa Quotidiana), investigadora a l'Institut de Ciències

Polítiques i Socials (UAB) i professora associada de la Universitat de Girona. La seva activitat recercadora s'ha orientat cap a la teoria feminista i l'avaluació social i de polítiques públiques des d'una perspectiva de gènere.

Isabel Muntané Rodríguez és llicenciada en Periodisme a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i màster en Estudis de Dones, Gènere i Ciutadania (UB). És professora associada del departament de Mitjans, Comunicació i Cultura de la UAB i codirectora i docent del Màster i el Postgrau de Gènere i Comunicació de la mateixa Universitat. Col·labora habitualment en diferents mitjans de comunicació i en la vessant investigadora, ha dut a terme diferents recerques relacionades amb la comunicació i el gènere com “Dones valentes. Per una nova informació sobre les violències sexuals” (2016) en coautoria amb Violeta Garcia.

Eva Alfama Guillén és doctora en Ciència Política per la Universitat Autònoma de Barcelona, amb una tesi sobre la transversalitat de gènere a les institucions públiques, i té el postgrau en Participació Ciutadana i Desenvolupament Sostenible. Des de 2002 és investigadora i consultora en polítiques públiques i participació política, especialitzada en anàlisi, seguiment i avaluació de polítiques d'igualtat de gènere i LGBTI per a administracions de diferent nivell, des de l'àmbit europeu fins al municipal. D'entre la seva recerca, destaquem l'anàlisi de polítiques públiques en matèria de gènere.

Marta Suero Bodas és tècnica de l'Oficina de Polítiques d'Igualtat de la Diputació de Barcelona. És llicenciada en Sociologia per la UB i màster en anàlisi de polítiques públiques internacionals per la Universitat de Bath (Regne Unit). Va ser consultora dels primers plans d'igualtat locals i de la Xarxa NUST de l'Ajuntament de Barcelona. Va formar part del Programa d'Agents d'Igualtat a l'Ajuntament del Masnou i va ser tècnica de polítiques d'igualtat al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya.

Maria Freixanet Mateo és la coordinadora de la línia de recerca Gènere i Política de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials. És politòloga, Màster en polítiques públiques i socials per la UPF. Va ser responsable de l'Observatori Social d'Espanya dins el Programa de Polítiques Públiques de la Universitat Pompeu Fabra. Durant un període de quatre anys va exercir de càrrec públic com a senadora i va membre del Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere.

Mirar enrere per mirar endavant.
Eines municipals per a una política pública feminista.

Materials de treball: Document en procés d'edició per publicació.

Vintè Seminari Ciutats i Persones

Octubre de 2021



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Amb el suport de:

