

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN EUROPA:

UN ANÁLISIS CUALITATIVO¹

ALMUDENA MORENO MÍNGUEZ
PROFESORA DEL DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y TRABAJO SOCIAL
DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Recepción: 10-07-08

Aceptación: 18-07-08

RESUMEN

EN ESTE ARTÍCULO SE PRESENTAN LOS RESULTADOS DE UNA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA COMPARADA REALIZADA EN OCHO PAÍSES EUROPEOS DURANTE EL AÑO 2007 EN EL MARCO DE UN PROYECTO EUROPEO SOBRE LAS BARRERAS DE GÉNERO EXISTENTES EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. EL PRINCIPAL OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN CONSISTIÓ EN REALIZAR UN ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS DIFERENTES CONTEXTOS NACIONALES DE LOS DIFERENTES ESTADOS DE BIENESTAR PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN ASÍ COMO ANALIZAR LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EXISTENTES EN CADA PAÍS. POR TANTO EL OBJETIVO ÚLTIMO DE LA INVESTIGACIÓN ERA REALIZAR UN DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO EN CADA PAÍS Y ASÍ POTENCIAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN FAVOR DE LA IGUALDAD DE GÉNERO.

PALABRAS CLAVE:

POLÍTICAS DE GÉNERO, IGUALDAD DE GÉNERO, ADMINISTRACIÓN LOCAL, GENDER MAINSTREAMING.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de género se han convertido en todos los Estados de la Unión Europea en un objetivo prioritario de las agendas gubernamentales. Este interés ha ido parejo a la importancia que ha adquirido el concepto de ciudadanía como principios básicos de articulación de los sistemas democráticos. El principio de ciudadanía puede ser entendido como una forma de vida que implica derechos, responsabilidades, pertenencia y participación en un modelo organizativo concreto. Por lo tanto el con-

cepto de ciudadanía entendido de esta forma no se puede desvincular del contexto nacional, regional y local en el que se produce. En el contexto de cada ámbito nacional, local y regional las experiencias vividas individualmente como ciudadanos dependen de factores tales como el género, la etnicidad, la edad, la clase social, la orientación sexual, la religión o la minusvalía físicas y psíquicas.

En las últimas décadas, los municipios han comenzado a asumir nuevos roles vinculados con la gestión de las políticas sociales, ambientales y de

¹ Esta investigación surge en el marco del proyecto europeo EQUALABEL, *Gender equality in local public services*, en el cual participan 9 socios (entidades locales y centros de investigación) de diferentes países europeos cofinanciados por la Comisión Europea (Community framework strategy on gender equality. Employment, social affairs and equal opportunities DG (VP/2005/20).

promoción económica y de empleo, procesos que implican un replanteamiento de los modelos tradicionales de gestión local y una reorientación de la intervención municipal hacia la promoción más integral del desarrollo local. En el caso que nos ocupa consideramos que la política social desarrollada en el ámbito local en lo que se refiere a la igualdad de género y en concreto la implementación del *gender mainstreaming* es fundamental para lograr la efectividad de las políticas de género definidas y ensayadas a nivel nacional, ya que el ámbito local es el ámbito institucional en el que se desenvuelven habitualmente los ciudadanos.

La teoría social moderna se concentró principalmente en los procesos sociales de cambio y modernización descuidando la dimensión espacial y territorial en los procesos de cambio social (Harvery 1998, Castells y Jordi 1996). Por tanto, en esta investigación nos proponemos integrar la dimensión territorial, las políticas sociales locales y el cambio en los roles de género, remarcando el rol que asumen los actores locales e institucionales, el tipo de interacciones que estos llevan a cabo y las características del entorno de actuación como componentes claves del proceso de aplicación de las políticas locales.

En este estudio nos vamos a ocupar de analizar desde una perspectiva cualitativa de análisis los determinantes que limitan la puesta en práctica de la igualdad de género en las administraciones locales en los diferentes países europeos estudiados. Para ello se requiere identificar las barreras de género existentes en las políticas locales de género, tales como estereotipos de género, con el fin último de analizar la relación que mantienen los ciudadanos con la Administración local.

Esta investigación ha demostrado que no basta únicamente con desarrollar desde el ámbito institucional medidas encaminadas a favorecer la igualdad de género, sino que esas medidas deben ir acompañadas de programas de sensibilización tanto de los ciudadanos como de los propios funcionarios y técnicos de las Administraciones locales para neutralizar estereotipos de género muy implantados en el tejido cultural de las Administraciones locales y en la propia ciudadanía. Por otra parte los análisis

cualitativos realizados han evidenciado que potenciar la participación integral de las mujeres en las actividades y servicios prestados desde la Administración local es un instrumento muy eficaz para lograr objetivos tales como la inclusión social, la democratización y la regeneración de las comunidades locales

En las entrevistas realizadas un importante número de técnicos y ciudadanos han coincidido en señalar que la principal limitación que tiene la puesta en práctica de las políticas de igualdad de género en las Administraciones Locales es el desconocimiento de las mismas por parte de los técnicos y los propios ciudadanos. El fundamento de esta afirmación se encuentra en que el «género» no es un tema específico que se pueda abordar desde un departamento en concreto o por un grupo de técnicos sino que se trata de un asunto transversal a todos los departamentos de la Administración Local. Por lo tanto, esta investigación ha puesto de manifiesto que las cuestiones de género en la Administración Local deben ser abordadas desde una perspectiva cultural en la cual la igualdad de género y la diversidad de opciones y prácticas que esta incluye se aborden desde un enfoque transversal que implique a los diversos estamentos de las organizaciones locales. Esta práctica contribuirá a mejorar los canales de comunicación entre la Administración Local y los ciudadanos, lo que en definitiva hará más efectivo la puesta en práctica de las políticas de igualdad de género, contribuyendo así al pretendido proceso de generalización de los derechos de ciudadanía social.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo básico de la investigación realizada ha sido analizar comparadamente en varios Ayuntamientos europeos las carencias existentes con respecto las políticas de igualdad de género en relación con el acceso y la participación de los ciudadanos en los servicios y políticas gestionadas desde los distintos Ayuntamientos.

Los objetivos específicos del estudio han sido:

- Analizar estudios de caso con el fin de identificar por un lado las carencias existentes en las políticas de género y por otro lado identificar los progresos

producidos en materia de igualdad de género en los Ayuntamientos seleccionados.

Identificar los factores socioculturales, económicos, las prácticas laborales y los procesos que limitan y que pueden contribuir a implementar y desarrollar tanto las políticas de igualdad de género como las buenas prácticas en la Administración Local.

- Favorecer un proceso de aprendizaje y concienciación para todos los participantes en la investigación.

- Elaborar una guía de buenas prácticas a partir de los resultados obtenidos y otros documentos similares para ser distribuido entre las Administraciones locales y en los servicios públicos.

- Elaborar una serie de recomendaciones para mejorar los canales de información entre la Administración local y la ciudadanía y para favorecer la formación y concienciación de los empleados públicos locales en lo referente a su rol como gestores en la implementación de las políticas de género.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Dadas las características del proyecto y el tipo de participantes en la investigación se optó por realizar una investigación en la que la recogida de información se realizará a través de la aplicación de técnicas cualitativas tales como la entrevista en profundidad y el estudio de caso.

El estudio de investigación comprendía 9 casos de estudio. El proceso de investigación ha consistido básicamente en realizar entre 10 y 15 entrevistas en profundidad a los funcionarios y a representantes de diversas asociaciones en los distintos ámbitos locales de los países participantes en el proyecto de investigación. El proceso de selección de los entrevistados requería que en el caso de los trabajadores de los Ayuntamientos estos pertenecieran a diferentes dependencias organizativas y no únicamente a los servicios sociales o a la sección de Igualdad. En el caso de los representantes de las asociaciones se ha tratado que estas representaran a los diversos colectivos de la sociedad (asociaciones de jóvenes, mujeres, vecinales, deportivas, etc.). El fin último de esta estrategia investigadora consistía en analizar casos de estudio en los distintos Ayuntamientos

que nos permitieran realizar comparaciones relativas a las barreras de género existentes en las Administraciones locales así como la identificación de buenas prácticas.

El estudio tenía las siguientes fases de ejecución:

1. Identificar 9 casos de estudio representativos para detectar las barreras de género existentes en temas referidos a las políticas de género en las siguientes Administraciones locales:

Caso 1.- Ayuntamiento de Segovia.

Caso 2.- Ayuntamiento de Rhodas (Vocational Centre of the Dodecanse).

Caso 3.- Ayuntamiento de Verona.

Caso 4.- La Administración local en el Reino Unido (Women Connect).

Caso 5.- Ayuntamiento de Sintra (Portugal).

Caso 6.- La Administración local en Grecia (Kea)

Caso 7.- El Ayuntamiento de Tampere (Finlandia).

Caso 8.- Igualdad de género en Administración local en Suecia (West Sweden).

Caso 9.- El Ayuntamiento de Gharb (Malta).

2. El desarrollo de estos estudios de caso se llevó a cabo a través de entrevistas en profundidad que fueron realizadas a:

- Técnicos y gestores de las distintas secciones de los Ayuntamientos.

- Representantes de asociaciones locales.

- Ciudadanos y usuarios en general de los servicios de los Ayuntamientos.

3. Paralelamente se realizó una encuesta a los Ayuntamientos en la que aparecían una serie de indicadores sobre la igualdad de género con el fin de obtener la información necesaria para establecer unos criterios mínimos que midieran los progresos hechos por cada Ayuntamiento en materia de igualdad de género.

4. Para llevar a cabo las diferentes fases de la investigación se elaboró un guión estándar con un cuestionario básico para realizar las entrevistas en profundidad. También se elaboró un cuestionario básico con unos indicadores básicos para establecer los criterios de idoneidad de cada Ayuntamiento en materia de género.

El enfoque metodológico aplicado en esta investigación asume que el análisis de discurso derivado

de las entrevistas en profundidad es la mejor herramienta para realizar un análisis de este tipo. El objetivo de esta investigación consistía básicamente en identificar un amplio rango de experiencias, actitudes y valores sobre la igualdad de género insertas en un tejido institucional y cultural determinado en cada ámbito local de estudio. Por lo tanto, la investigación exigía aplicar una metodología comprensiva y reflexiva que permitiera capturar la diversidad de experiencias, actitudes y valores adscritos a diferentes culturas de género. En este sentido consideramos que el método más adecuado para conseguir estos objetivos era el denominado «caso de estudio». Esta estrategia investigadora consiste en realizar una profunda reflexión sistemática y comprensiva de tipo cualitativo sobre un fenómeno o proceso de interés, lo que requiere la aplicación de técnicas cualitativas como son las entrevistas en profundidad (Collins and Hussey 2003). Este método de investigación permite analizar situaciones y contextos propios de las organizaciones locales mediante la participación en el proceso de investigación de los agentes implicados en la gestión de las políticas públicas locales. Los participantes exponen a través de la narración sus expectativas, valores y actitudes con respecto a las cuestiones planteadas lo que nos permite detectar la cultura de género existente en cada organización local así como la identificación de buenas prácticas en materia de igualdad de género. Esto es relevante porque los valores y actitudes que sustentan una cultura de género incide en la forma de gestionar y poner en práctica las políticas de igualdad de género y por tanto en la forma en que se hacen llegar a los ciudadanos.

Cada análisis de caso que se ha realizado en los Ayuntamientos participantes nos ha permitido extraer un completo marco de las actitudes, experiencias y valores que dan forma a las diferentes opciones de políticas de igualdad de género diseñadas en cada Ayuntamiento. Mediante la aplicación de esta metodología los actores participantes en la investigación adquieren voz propia para definir el problema, plantear soluciones y teorizar sobre las cuestiones planteadas, lo que le permite al investigador obtener una información relevante sobre los estereotipos, valores y hábitos que conforman las

prácticas sociales en relación con la igualdad de género en las Administraciones locales.

También es preciso destacar que este tipo de estudios son muy dados a ser criticados porque resulta difícil generalizar en base a un limitado número de casos. Es obvio que las limitaciones presupuestarias inherentes a este tipo de estudios internacionales explican la metodología utilizada. En cualquier caso es preciso destacar que esta metodología permite analizar con profundidad el contexto cultural que explica las limitaciones, barreras relativos a la puesta en práctica de las políticas de igualdad de género en la Administración Local, por lo tanto se trata de una opción metodológica de gran valor en la investigación aplicada para analizar contextos y situaciones en lo que interactúan los individuos. En este caso la aplicación de esta metodología cualitativa analiza de forma sistemática los determinantes culturales y actitudinales existentes en el proceso por el cual se definen y ponen en práctica de las políticas de igualdad de género por parte de la Administración Local y el grado de éxito o de fracaso en la recepción y comprensión por parte de los ciudadanos.

CONTEXTO INSTITUCIONAL: ESTADO DE BIENESTAR Y GÉNERO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

La diversidad de países que participan en el proyecto EQUALABEL requiere que nos detengamos en analizar el contexto institucional en el que se inscriben las políticas de género desarrolladas en cada uno de los países participantes. Para ello se ha utilizado la perspectiva comparada de los modelos de Estados de bienestar en Europa cuyo referente es Gøsta Esping Andersen.

Una de las teorías más útiles para realizar estudios comparados sobre los Estados de Bienestar es la de Esping Andersen (2000). Se trata de una tipología creada para estudiar cómo se produce el proceso de «descomodificación» a través de las políticas sociales. El principal problema de esta teoría es que se refiere fundamentalmente a los varones trabajadores, ya que tiene como referencia el modelo familiar de *male bread winner*. Esta tipología diferencia tres modelos de Estados de bienestar (liberal, socialdemócrata y conservador) en función del grado de in-

dividualización que han conseguido los gobiernos a través del desarrollo de políticas sociales.

Esping Andersen en un intento de síntesis comparativa, propone distinguir tres regímenes de Estado de Bienestar a partir de las diferencias observadas en la estratificación social del bienestar y en las relaciones entre Estado, mercado y familia. Para ello introduce la variable familiar, que hasta esos momentos había estado prácticamente ausente de los estudios macroeconómicos sobre los Estados de bienestar. La gran aportación analítica de esta obra estriba en la dimensión histórica y empírica que incorpora al análisis de las transformaciones estructurales de los Estados y las familias. Se trata de un análisis esencialmente materialista en el que se vincula la transformación de la institución familiar con presupuestos puramente economicistas como el carácter de las políticas familiares y la actuación de los mercados, dejando a un lado la inclusión de la variable cultural. Partiendo de esta perspectiva y de la categoría analítica de «régimen de bienestar» ha diferenciado tres tipos de Estados de bienestar: el liberal, el conservador y el socialdemócrata. Un primer grupo sería el Estado de bienestar liberal, caracterizado por unas limitadas prestaciones sociales, donde el bienestar social está orientado hacia el mercado (Australia, Canadá, Estados Unidos). Otro grupo sería el de países pertenecientes al régimen de bienestar conservador, caracterizado por el corporativismo, clientelismo y familiarismo, donde el bienestar social está orientado hacia la familia y donde se observa una gestión pasiva del empleo (Alemania, Austria, Italia, España, Francia, Bélgica, Holanda). El último grupo se refiere al Estado de bienestar socialdemócrata, caracterizado por el desfamiliarismo y el igualitarismo, donde el bienestar social se provee a través de las políticas públicas del Estado (países escandinavos).

Quizás lo más interesante de su libro publicado en el 2000, sea que concede a la familia un lugar prioritario en la tipología diseñada para estudiar

los Estados de bienestar. De hecho continúa con la clásica tipología diseñada en 1993 pero ahora clasifica a los Estados de bienestar en función del grado de familiarismo² y desfamiliarización³ presente en cada uno de ellos. En el *régimen de bienestar liberal*, los servicios familiares son considerados como una actividad propia del mercado y, por tanto, como una responsabilidad individual. En estos regímenes existe una política de empleo activa que posibilita la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y por tanto, la externalización de los servicios familiares, aunque las prestaciones familiares se realizan a través del mercado. En lo que respecta al *régimen de bienestar conservador*, éste se caracteriza, fundamentalmente por la asistencialización y privatización de los servicios familiares, que ha derivado en lo que Esping Andersen ha denominado familiarismo. Participan de esta tradición familiarista según Esping Andersen países tan diferentes como Austria, Alemania, Bélgica, Francia, Italia y España. Sin embargo el *régimen de bienestar socialdemócrata* se habría caracterizado por fomentar el proceso de desfamiliarización a través de una generosa política familiar dirigida a los individuos y no exclusivamente a las familias. Este enfoque, heredero de la tradición intelectual de la economía política, que se ha convertido en un referente clave para clasificar a los Estados de bienestar en función del proceso de desmercantilización, de la estratificación social y del empleo, sin embargo resulta insuficiente para aprehender tanto las relaciones de género implícitas en el proceso de desmercantilización como las dinámicas culturales que reproducen estrategias familiares, las cuales se escapan a la interpretación de la economía política. En un libro publicado con posterioridad, Esping Andersen (2002) revisa sus principios teóricos tradicionales y plantea un «nuevo contrato de género» entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, en el que se incluyan las demandas laborales y familiares planteadas por el colectivo de mujeres.

² Esping Andersen (2000: 66) utiliza el término *familiarismo* para referirse al Estado de bienestar que asigna a la unidad familiar la máxima responsabilidad en la producción de bienestar.

³ Esping Andersen (2000: 66) utiliza el término *desfamiliarización*, el cual según su propia opinión tiene muchas limitaciones, para referirse a los Estados de bienestar en los que las políticas sociales reducen la dependencia individual de la familia maximizando la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

Este trabajo clásico ha sido completado con otros estudios que han introducido el género como variable central para explicar los cambios familiares en relación con las políticas sociales desarrolladas por los distintos Estados de bienestar en Europa. En realidad, estos investigadores establecen una nueva tipología de Estado de bienestar teniendo como referencia las políticas de género que desarrolla cada Estado de bienestar. Para ello diferencian entre los Estados de bienestar socialdemócratas que promueven la participación laboral de las mujeres y que por tanto han desarrollado políticas igualitarias de género, donde el modelo familiar característico es el *dual earner* (dos sustentadores económicos), el régimen de bienestar conservador caracterizado por la primacía del modelo de varón sustentador (Lewis 1997, Sainsbury 1996, Crompton 2006).

En relación con los países del sur de Europa, en los últimos años se ha desarrollado una amplia literatura que se refiere a un modelo concreto de Estado de bienestar en el sur de Europa caracterizado por la reducida participación laboral de la mujer, por la permanencia del modelo de varón sustentador y por una limitad política familiar y de género (Moreno Mínguez 2006 y 2007, Flaquer 2004, Saraceno 2001). Una de las características que definen a este modelo de Estado de bienestar es el familismo. Según estos investigadores, la familia es desde hace mucho tiempo en países como España, Italia, Grecia o Portugal una red informal de solidaridad que proporciona seguridad y bienestar a los miembros de la familia, prestando servicios de cuidado y atención a los niños, enfermos y a la tercera edad. Esto ha contribuido a reforzar la solidaridad familiar entre generaciones, pero al mismo tiempo ha relegado a la mujer en estos Estados de bienestar a la función de cuidadoras y prestadoras de servicios que no prestan o prestan de forma muy limitada en Estado y el mercado. Este modelo familiar y de Estado de bienestar ha contribuido a crear un peculiar régimen de género en los países del sur de Europa, caracterizado por la reducida participación laboral de la mujer y el mantenimiento de estructuras familiares tradicionales. Por esta razón el Gobierno español se ha propuesto activar políticas familiares de apoyo a las madres con hijos y políticas favore-

cedoras de la conciliación laboral y familiar con el fin de activar la participación laboral de la mujer y el incremento de la fecundidad.

En el proyecto que se ha desarrollado en este trabajo nos encontramos con ejemplos de tres de los cuatro modelos de Estado de bienestar. Por un lado España, Italia, Grecia, Malta y Portugal se ubicarían en el modelo institucional que hemos denominado mediterráneo. Por otro lado, Finlandia y Suecia se situarían en el modelo socialdemócrata y Reino Unido en el modelo liberal. Tal y como se recoge en los distintos informes facilitados por los socios participantes encontramos que las políticas de género desarrolladas en los ámbitos locales así como las barreras de género en cada país se corresponden con los modelos de Estado de bienestar analizados previamente. En el caso de Suecia y el Ayuntamiento de Tampere las políticas de género tienen una asentada y amplia trayectoria, mientras que en países como Italia, España, Portugal, Malta y Grecia las políticas de género se han empezado a implementar en los planes de Igualdad de los diferentes gobiernos sólo muy recientemente. Esto tiene como consecuencia que los obstáculos para implementar las políticas de género en el sur de Europa son mucho mayores que en el norte de Europa, debido a la falta de tradición en materia de políticas familiares y de género. En estos países nos encontramos con limitaciones de tipo cultural que hemos denominado «familiarismo» que contribuyen a reproducir el modelo tradicional de familia denominado *male bread-winner* dificultando la implementación de las políticas de género tanto en el ámbito nacional y local. Este estudio nos ha permitido poner de manifiesto que en estos países existe cierto desconocimiento de las políticas de género y una escasa participación en la implementación de las políticas de igualdad. Otro ejemplo más del familiarismo es que las políticas de género se confunden o se solapan con las políticas familiares.

En el caso de los países como Finlandia y Suecia, el principal problema al que se enfrentan es otro y se refiere fundamentalmente al mantenimiento de los servicios y de las políticas de igualdad conseguidas hasta el momento, ya que han alcanzado un elevado nivel en la prestación de servicios y en

las políticas de igualdad de género. Sin embargo se empieza a hablar de crisis debido al relativo deterioro en la aplicación de estas políticas y al elevado esfuerzo financiero que supone para los Estados y los Ayuntamientos mantener este tipo de políticas de género.

Cómo síntesis podemos indicar que el contexto institucional comparado de los Estados de Bienestar tiene una relevante incidencia para comprender el desarrollo que han tenido las políticas de género en los distintos ámbitos locales que comprende este proyecto. Por otro lado, el contexto institucional también nos permite explicar las diferencias observadas en las líneas de actuación en materia de igualdad de género, la diferente comprensión y sensibilización de la sociedad hacia estos temas en cada país así como las diferentes barreras existentes en cada país con respecto a la implementación y éxito de las políticas de género.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONCEPTO DE *GENDER MAINSTREAMING* EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En relación con el diverso contexto institucional descrito en párrafos anteriores, el concepto de *mainstreaming* también varía de un país a otro en función de las políticas sociales y de género desarrolladas por cada Estado de Bienestar. El Consejo de Europa define el concepto de «gender mainstreaming» como las acciones encaminadas a mejorar, desarrollar y evaluar las políticas con el fin de integrar la perspectiva de género en todos los niveles y por todas las personas implicadas en gestionar las políticas públicas a nivel regional, nacional y local (Council of Europe Strasburg 1998). El *gender mainstreaming policy* se refiere a las estrategias políticas desarrolladas en diferentes ámbitos políticos (europeo, nacional y local) cuyo objetivo último es promover y favorecer la igualdad de género a través de los procesos de «empoderamiento» de las mujeres.

La aplicación del *gender mainstreaming* tiene como objetivo primordial neutralizar la marginalización que experimentan las mujeres y favorecer la integración de éstas en el proceso de toma de decisiones y de participación social en los diferentes ámbitos sociales, económicos y políticos y favorecer de esta

manera una distribución más equitativa de las oportunidades entre hombres y mujeres. Esta definición contiene por tanto un amplio ideario de demandas del movimiento de las mujeres en lo que se refiere a la consecución de la igualdad a través de hacerse notar en el ámbito de actuación político. Con el fin de abolir la desigualdad existente entre hombres y mujeres es prioritario que la implementación de las políticas de género diseñadas a nivel nacional se canalicen a través de la Administración local, lo que requiere la introducción de nuevas perspectivas de gestión en la Administración local y un cambio cultural en las prácticas cotidianas de los trabajadores y expertos de la Administración. Esto sólo es posible invirtiendo en formación e implementando las medidas de forma transversal en todos los sectores de la Administración local.

El *gender mainstreaming* intenta favorecer la promoción de la mujer y la abolición de las desigualdades desde una perspectiva global. La realidad es que esta idea ya está ocupando el debate público y político aunque en la realidad cotidiana persisten estructuras y actitudes tradicionales en las organizaciones ancladas en el modelo de relaciones de género tradicional que limitan el cambio en la dirección que sería deseable. La «promoción de las mujeres» implica implementar medidas y prácticas específicas que contengan el objetivo de lograr la igualdad de género en el ámbito laboral y familiar. Este concepto es diferente al de «gender mainstreaming» ya que este último se refiere a un proceso orientado a poner en marcha estrategias a más largo plazo desde una óptica de intervención transversal y comprensiva que considere a hombres y mujeres con las mismas capacidades para participar y tomar decisiones en los diferentes ámbitos institucionales. Mientras que el objetivo de las políticas referidas a la promoción de las mujeres es la redistribución, el objetivo del *gender mainstreaming* es una nueva distribución y reorganización. Es por tanto razonable, desde esta última perspectiva, reforzar a los profesionales y a las organizaciones involucradas en definir los contenidos de la igualdad de género. Este concepto se focaliza en el sistema, no en las condiciones individuales de las personas. La condición básica que implica esta estrategia es

favorecer cambios estructurales para que la mujer pueda ser la verdadera protagonista en el proceso de consecución de la igualdad, mientras que la estrategia basada en favorecer la promoción de la mujer tiene como objetivo básico conseguir resultados a muy corto plazo (Rosenbichler 2003: 10).

En opinión de Wright (2002: 190), la aplicación del *gender mainstreaming* en los Ayuntamientos viene a satisfacer una demanda encubierta de la sociedad y por otra parte viene a subrayar el déficit existente en las políticas de género desarrolladas en los Ayuntamientos, así como la marginalización de muchos profesionales de la igualdad que se sienten marginados por la cultura y las prácticas dominantes de muchos técnicos, políticos y profesionales que infravaloran los programas de políticas de igualdad desarrollados por los Ayuntamientos como un tema secundario de las agendas locales. En el caso del Reino Unido, la introducción del *Best Value* contribuyó considerablemente a mejorar el programa de igualdad de los Ayuntamientos mediante la evaluación e implantación de nuevas estrategias; podemos decir que es una consecuencia de la aplicación del *gender mainstreaming* en el ámbito local. Es una de las principales herramientas que introdujo el gobierno de Blair para conseguir implantar la calidad, eficiencia y efectividad de las políticas en los ámbitos locales mediante la consulta a los ciudadanos. El resultado óptimo de su aplicación debía ser conseguir la igualdad de oportunidades en aquellos ámbitos en que eran deficientes, como en el caso de la igualdad de género.

En este proyecto hemos intentado analizar cómo se entiende y se aplica este concepto en cada país y cómo se estaba implementando en las agendas locales. Nos hemos encontrado con una diversidad de definiciones y de actuaciones que están en relación con el desarrollo de las políticas de género en cada país. En el caso de los países del sur de Europa, como España, Italia, Grecia o Portugal, no hay una definición clara de lo que se entiende por *gender mainstreaming*. Se habla de «igualdad entre hombres y mujeres», de «políticas de compatibilización laboral y familiar», pero no hay referentes claros entre los entrevistados para referirse a este concepto. Por lo general se confunde este concep-

to con otros términos relacionados con el género, tales como la violencia de género o la igualdad de género. El desconocimiento es más pronunciado entre los ciudadanos y representantes de asociaciones, pero también se hace patente entre los funcionarios. Aunque no se observan diferencias destacables en las respuestas según sexo, el desconocimiento expresado por los entrevistados tiende a reflejar las diferencias observadas entre el discurso que mantienen los grupos feministas y el discurso institucional con respecto al mencionado concepto. Un entrevistado en España, expresa su desconocimiento respecto a este término así como cierto escepticismo de la aplicación en las políticas de género: «El concepto de género y los planes y proyectos de igualdad no sirven para mucho si no están acompañados de medidas económicas que favorezcan la autonomía y la independencia real de la mujer a través del trabajo». Es decir en los países del sur de Europa, los funcionarios y los agentes de igualdad locales entienden que los planes de igualdad y los proyectos sobre género son una oportunidad perdida mientras no se logre una integración plena de las mujeres en el mercado laboral que propicie la toma de decisiones autónoma y la liberación del denominado varón sustentador.

Por el contrario en los países nórdicos donde se han alcanzado grandes cotas de igualdad de género en casi todos los ámbitos, el concepto de «gender mainstreaming» se entiende y aplica a la política local desde lo que se denomina el proceso de individualización. Se entiende como algo que atañe a las condiciones laborales y salariales de las mujeres, mientras que en los países del sur de Europa se relaciona casi siempre con cuestiones familiares. Es interesante observar cómo en los países nórdicos este concepto en los ámbitos locales se relaciona con las mujeres inmigrantes que son las que más necesitan los servicios ofrecidos desde los Ayuntamientos. Si bien en los países del sur de Europa, las entrevistas han puesto de manifiesto que la implementación del *gender mainstreaming* es de difícil aplicación en las políticas locales ya que se desconoce su contenido real. Sin embargo en el Ayuntamiento de Tampere por ejemplo llevan más de 10 años desarrollando políticas sobre la base de este concepto.

Es preciso mencionar la complejidad que subyace en este concepto, ya que la implementación del mismo en la política local va más allá de la gestión de políticas de género que favorezcan la compatibilización laboral y familiar, la inserción de la mujer en el mercado laboral y la participación en los ámbitos públicos locales. Más bien la estrategia asociada a la implementación de este concepto implica tener en cuenta la diversidad de culturas, prácticas y estructuras de género en las que desarrollar las políticas de género en los distintos ámbitos de actuación (laboral, familiar, formativo etc.) en entorno de la política local para favorecer la igualdad entre sexos (Gambles, Lewis and Rapoport 2006, Wadsworth 2007).

DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Se han realizado un total de 80 entrevistas en profundidad a técnicos de la administración local, representantes de asociaciones y ciudadanos en los nueve países participantes en la investigación. Los resultados obtenidos a partir de las encuestas realizadas evidencian las diferencias existentes entre los países del sur de Europa (España, Grecia, Italia, Portugal y Malta) y los países del norte de Europa (Suecia, Finlandia). Las diferencias que se han destacado a nivel nacional en el primer apartado también se proyectan a nivel local. Las claves para entender las barreras de género existentes en la promoción y participación de las políticas de género en los ámbitos locales tiene relación directa con los estereotipos culturales, la tradición familiar, la incidencia de la Iglesia católica, el Estado de bienestar y la experiencia dictatorial en algunos de los países del sur de Europa como en España, Italia, Grecia y Portugal (Castles 2000, Moreno Mínguez 2007, Naldini 2003).

En lo que respecta a los países del sur de Europa, las entrevistas realizadas a los técnicos de la administración han puesto de manifiesto lo siguiente:

- Existencia de barreras culturales que tienen relación con el peso de la tradición familiar, lo que contribuye a reproducir los estereotipos de género en la implementación de las políticas de género.

- Permanencia del modelo de varón sustentador, lo que dificulta el proceso de independencia y

autonomía de las mujeres a través del trabajo remunerado.

- Limitada sensibilización con respecto a las políticas de género desarrolladas por los Ayuntamientos.

- Desconocimiento y confusión respecto al significado del concepto «gender mainstreaming» y por tanto su aplicación a las políticas de género.

- Limitado desarrollo de las políticas familiares y de género, lo que ha contribuido a reproducir un modelo institucional orientado a la familia tradicional del varón sustentador.

En lo que respecta a las entrevistas realizadas a los ciudadanos se destacan las siguientes conclusiones:

- Escaso o nulo conocimiento de las políticas de género desarrolladas desde los Ayuntamientos. Sólo las mujeres jóvenes, con niveles educativos altos y con profesiones cualificadas parecen disponer de más información con respecto a estos temas.

- Limitada sensibilización con respecto a los temas de género. En las entrevistas se pone de manifiesto el mantenimiento de estructuras tradicionales tanto en las relaciones de género como en las relaciones familiares.

- Peso importante de los estereotipos familiares tradicionales, tales como la permanencia del modelo de varón sustentador.

- Escasa participación en las actividades y encuentros desarrollados por los Ayuntamientos.

- Gran importancia de la familia para definir la identidad biográfica de las personas entrevistadas.

- Los entrevistados señalan las dificultades para compatibilizar vida laboral y familiar, así como la rigidez del mercado laboral como las principales causas para participar en el trabajo remunerado y en las actividades ofertadas desde los Ayuntamientos.

- Se percibe cierta ambivalencia en los entrevistados con respecto a sus aspiraciones laborales y profesionales y el determinismo de las normas y la tradición familiar.

- Las entrevistas han puesto de manifiesto que la edad y el nivel educativo son fundamentales para explicar los incipientes cambios que se están produciendo en estos países con respecto a las relaciones de género. Las mujeres jóvenes y con estudios su-

periores reclaman mayor independencia y autonomía, mayor participación en los asuntos públicos, están más informadas y sensibilizadas con respecto a las cuestiones de género y quieren formar parte activa del nuevo contrato de género resultante de las negociaciones entre las instituciones y la propia sociedad.

En lo que respecta a los países de norte de Europa como Tampere (Finlandia) y Suecia el escenario institucional y las expresiones de la propia sociedad civil son muy diferentes. En estos países los Estados de bienestar tienen una extensa trayectoria en la implementación de políticas de género. Esto es muy interesante para entender la incidencia positiva que ha tenido el desarrollo de las políticas de género sobre el imaginario social colectivo con respecto a la sensibilización respecto al género y el proceso de individualización (Sjöberg 2004). Los resultados más destacados con respecto a las entrevistas realizadas a los ciudadanos son:

- A pesar de las dificultades encontradas para responder a las cuestiones planteadas en general los entrevistados tienen están sensibilizados con los temas de género y *gender mainstreaming*.

- En el caso de Tampere, los ciudadanos no conocen exactamente el significado del *gender mainstreaming* pero sin embargo les resulta familiar su contenido.

- En el caso del Ayuntamiento de Tampere los entrevistados perciben un tratamiento desigual de género en lo que se refiere a la población inmigrante y en los servicios de ocio del Ayuntamiento, ya que son actividades deportivas fundamentalmente destinadas a los hombres.

- Las principales barrera de género que se observan en el Ayuntamiento de Tampere tienen que ver con el limitado desarrollo de los servicios y programas destinados a las mujeres inmigrantes y los problemas relacionados con el tipo de trabajo y los salarios.

- Por lo general hay una valoración buena con respecto a las políticas de género aunque también se aprecia cierto desconocimiento de las actuaciones de género desarrolladas por los Ayuntamientos.

- Los entrevistados evidencian estar sensibilizados con los temas de género ya que se muestran críticos

con las políticas de género, lo que no ocurría en los países del sur de Europa.

- Los entrevistados, tanto en Tampere como en el Ayuntamiento citado de Suecia demandan políticas de género y educativas que contribuyan a favorecer la igualdad de género entre hombres y mujeres en las tareas domésticas y en el cuidado de los menores.

- Las entrevistas nos han permitido observar que el peso de la institución familiar es menor en el imaginario social colectivo que entre los ciudadanos del sur de Europa.

En lo que respecta a los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los funcionarios cabe destacar lo siguiente:

- Por lo general los funcionarios conocen y tienen una valoración positiva de las políticas de género desarrolladas en los ámbitos locales.

- Las entrevistas han puesto de manifiesto que en estos países existe una cultura institucional en los ámbitos locales que ha promovido actuaciones en materia de género. En Tampere, los planes de género se iniciaron en los años 90, aunque el desarrollo de las políticas relativas al *gender mainstreaming* aún están en sus inicios.

- Los principales obstáculos encontrados para implementar las políticas de género se refieren a la falta de tiempo y de objetivos concretos en el organigrama burocrático. No se trata tanto de un problema de actitudes y económico sino de oportunidad para llevar a cabo las actuaciones en materia de género.

- En el caso de West Sweden, las demandas planteadas se refieren a favorecer el empleo de las mujeres en sectores que han sido tradicionalmente masculinos (industria y comercio). Una de las opciones planteadas sería fomentar el tele-trabajo. Otra demanda se refiere al desarrollo de servicios de compatibilización laboral y familiar en el ámbito local.

- En Tampere se menciona el salario y la segregación de las ocupaciones por género como los principales problemas que tiene que atender el Ayuntamiento.

- Las entrevistas ponen de manifiesto que sería interesante intensificar los esfuerzos para promover las buenas prácticas dentro de los centros de trabajo y en los ámbitos locales ya que a pesar de haberse

desarrollado planes referidos a la igualdad de género todavía queda mucho por mejorar en lo que respecta a la igualdad real entre hombres y mujeres.

- Los entrevistados señalan que un buen indicador de la implementación de las políticas de género es que no haya necesidad de hablar de ellas y por otra parte el hecho de que se estén llevando a cabo planes de evaluación y monitorización, inexistente por ejemplo en los países del sur de Europa.

- En ambos casos se insiste en la necesidad de desarrollar políticas educativas para promocionar las buenas prácticas y la igualdad entre hombres y mujeres.

À MODO DE CONCLUSIÓN. CLAVES PARA IMPLEMENTAR EL GENDER MAINSTREAMING EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, los cambios familiares y las transformaciones de la vida privada han generado nuevos contextos de estudios vinculados con el género y las políticas de igualdad. A este respecto se ha desarrollado una amplia bibliografía sobre la incidencia de las políticas familiares, de la flexibilización de la organización del trabajo, de las políticas laborales sobre la división del trabajo familiar y el nuevo rol familiar y laboral de la mujer. Sin embargo son escasos los estudios que han tratado de analizar cómo las administraciones públicas locales están contribuyendo a favorecer la igualdad de género y a suprimir las barreras de género existentes en el acceso a los servicios públicos locales. Los estudios de caso aquí presentados relativos a distintas administraciones locales en Europa, no dan algunas de las claves para entender cómo se están enfrentando las Administraciones locales al reto de fomentar la igualdad de género.

Como síntesis recopilatoria de los estudios de caso analizados en esta investigación se indican algunos principios fundamentales a tener en cuenta por las autoridades locales para desarrollar una estrategia transversal encaminada a favorecer la igualdad de género desde la Administración local.

- En primer lugar se trataría de familiarizar e introducir a todos los trabajadores de la administración local en los distintos niveles en los conceptos

referidos a la igualdad de género, lo cual implicaría celebrar sesiones formativas e informativas con los empleados locales.

- En segundo lugar los Ayuntamientos deberían analizar la situación actual respecto a las políticas de género desarrolladas así como la efectividad de las mismas. Para ello se requiere crear un sistema de indicadores de igualdad que permita hacer un seguimiento y evaluación. La recopilación de información relativa a esos indicadores se podría realizar mediante encuestas, encuentros o foros de discusión.

- Una vez realizado el diagnóstico, los Ayuntamientos deberían definir una estrategia y plan concreto sobre la igualdad de género especificando las acciones concretas a realizar y los ámbitos y sectores de aplicación.

- Establecer una financiación concreta para la partida de políticas de igualdad de género que se puede completar participando en los proyectos de igualdad de género financiados desde la Comisión Europea.

- La participación en proyectos europeos de igualdad requiere contratar personal con el perfil de técnico de igualdad con formación y destrezas necesarias para desarrollar este tipo de proyectos. Se requiere crear una sección específica en los Ayuntamientos en las que se gestione este tipo de iniciativas y estrategias con personas capacitadas en el dominio de idiomas, gestión de proyectos europeos y formación básica en temas de igualdad y género. A este respecto es ilustrativo el pionero proyecto de Igualdad de género que está realizando el Ayuntamiento de Segovia (EQUALABEL) cuyo fin último es establecer una red de ciudades patrimonio de la igualdad de género mediante el desarrollo de indicadores y estrategias relativas a la igualdad de género.

- Favorecer la participación activa de los ciudadanos en las actividades y estrategias desarrolladas desde el Ayuntamiento en cuestiones de género. En los estudios de caso realizados se ha detectado que la participación y familiarización de los ciudadanos con las políticas de género desarrolladas en sus Ayuntamientos es escasa y muy fragmentaria.

- Crear una estructura activa y dinámica relacional en el Ayuntamiento en la que los ciudadanos

puedan expresar sus demandas y necesidades con respecto los dilemas de compatibilización laboral y familiar, integración en el mercado laboral, participación en foros y formación. Para ello se podría activar algún link en la página web del Ayuntamiento para recoger las demandas de lo ciudadanos a este respecto. Por otro lado también se podría fomentar la celebración de foros ciudadanos en los que debatir sobre las inquietudes y necesidades de los ciudadanos con respecto a la igualdad de género.

- Crear una red participativa y comunicativa entre los distintos actores sociales de la ciudad desde la Administración local, (sindicatos, empresarios, colegios, institutos, universidades, asociaciones, etc.) al mismo tiempo que se colaboraría con otras ciudades en proyectos e iniciativas conjuntas relativos a los temas de igualdad de género. Esto implicaría fomentar el diálogo y la colaboración institucional entre los empleadores, sindicatos y asociaciones para hacerles partícipes del proyecto local relativo a la igualdad de género, lo que incluiría un ideario conceptual sobre la igualdad de género y una propuesta de medidas concretas a realizar en los distintos ámbitos (laboral, asociativo, comunitario, educativo, etc.

- Por último y no por ello menos importante las Administraciones Locales deberían fomentar el desarrollo de seminarios y cursos sobre la igualdad de género destinados a sus empleados. Por otra parte el Ayuntamiento debe colaborar de forma activa en el desarrollo de cursos, seminarios, encuentros en el ámbito de la educación informal con las distintas organizaciones tales como empresas, sindicatos, universidades y e instituciones de educación formal para fomentar la concienciación de los ciudadanos en esta materia y así involucrar a todos los actores sociales locales en el proyecto ciudadano relativo a la igualdad de género.

Es preciso señalar que no resulta fácil implementar estas recomendaciones en las políticas de las administraciones locales, ya que existen ciertas limitaciones relacionadas con los escasos recursos económicos y con los periodos electorales y cambios de gobierno local. Sin embargo, consideramos esencial que los Ayuntamientos vayan incorporando en sus agendas locales metodologías y estrate-

gias de acción relativas a la igualdad de género con el fin de hacer efectivas la políticas de género y la legislación desarrollada en el ámbito más cercano al ciudadano como es su entorno local y hacer así efectiva la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la democratización de los derechos de ciudadanía social.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BREITENBACH, E. (2002): *The changing politics of gender equality in Britain*. New York, Palgrave.
- CASTELLS, M. y B. Jordi (1996): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, Taurus.
- COLLIS, J. y R. Hussey (2003): *Business Research: A Practical Guide for Undergraduate and Postgraduate Students*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- CROMPTON, R. (2006). *Employment and the family*. Cambridge, University Press.
- ESPING ANDERSEN, G. (2000): *A Welfare State for the 21st Century*. Informe preparado para la Presidencia Portuguesa de la Unión Europea, Lisboa.
- ESPING ANDERSEN, G. (2002): «¿Burócratas o arquitectos?. La reestructuración del Estado benefactor en Europa», en *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires, Niño y Dávila.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Gender mainstreaming, concept and methodology* (GREEN 98) 1).
- FLAQUER, L. (2004): «La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países del sur de Europa», *Revista Papers de Sociología*, n° 73, pp. 27-58.
- FOX, P. y M. Broussine (2005) : *Case studies of exemplary practise in promoting gender equality and diversity in local authorities*, Bristol, University of West of England.
- GEDDES, M. (2001): «What about the workers?. Best value, employment and work in the local public service», *Policy and Politics*, n° 29 (4), pp. 497-508.
- HALFORD, S. y P. Leonard (2006): *Negotiating*

- Gendered Identities at Work: Place, Space and Time*. Basingstoke, Palgrave.
- ERGAZAKIS, K. (2006): «Applying the KnowCis methodology to a Greek municipality: a case study», *Knowledge Management Research & Practise*, nº 4 (4), pp. 293-309.
- LEWIS, J. (1997): «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Social Politics*, nº 4 (2), pp. 160-177.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2005): «Empleo de la mujer y familia en los regímenes de bienestar del sur de Europa en perspectiva comparada. Permanencia del modelo de varón sustentador», *REIS*, nº 112, pp. 127-159.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2007): *Familia y empleo de la mujer en los Estados del bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- NALDINI, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London, Frank Cass.
- NENTWICH, J. (2006): «Changing Gender: The Discursive Construction of Equal Opportunities», *Gender, Work and Organization*, nº 13 (6), pp. 499-521.
- NEWSOME, K. (2003): «The women can be moved to fill in the gaps': new production concepts, gender and suppliers», *Gender, Work & Organization*, nº 10 (3), pp. 320-41.
- POGGIO, B. (2006): «Editorial: Outline of a Theory of Gender Practices», *Gender, Work and Organization*, nº 13 (3), pp. 225-233.
- RODRÍGUEZ, R. y J. M. Martínez (2006): «Patriarcado y política. El Comité de mujeres del Greater London Council (1981-1986) como una experiencia de democracia local», *Revista Internacional de Sociología*, nº 64 (45), pp. 171-196.
- ROSENBICHLER, U. (2003): *Gender Mainstreaming. Informationsveranstaltung und Workshop im Rahmen*. EP: Qualifikation stärkt.
- SAINSBURY, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare State*, Cambridge, University Press.
- SARACENO, C. (2001): «Transformations in the Relationship between the Public and Private: What about the family?». Paper given to the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 28-9/6/01.
- SJÖBERG, O. (2004): «The Role of Family Policy Institutions in explaining Gender role Attitudes: A Comparative Multi-level Analysis of Thirteen Industrialized Countries», *Journal of European Social Policy*, nº 14 (2), pp. 107-123.
- WADSWORTH, L. y B. Owens (2007): «The Effects of Social Support on Work Family Enhancement and Work-Family Conflict in the Public Sector», *Public Administration Review*, nº 67, pp. 1-75.
- WEBB, J. (2001): «Gender, work and transitions in the local state», *Work, Employment & Society*, nº 15 (4), pp. 825-44.
- WRIGHT, M. (2002): «Life after the GLC: Local government and the equalities agenda in England», en *The changing politics of gender equality in Britain*. New York, Palgrave.

