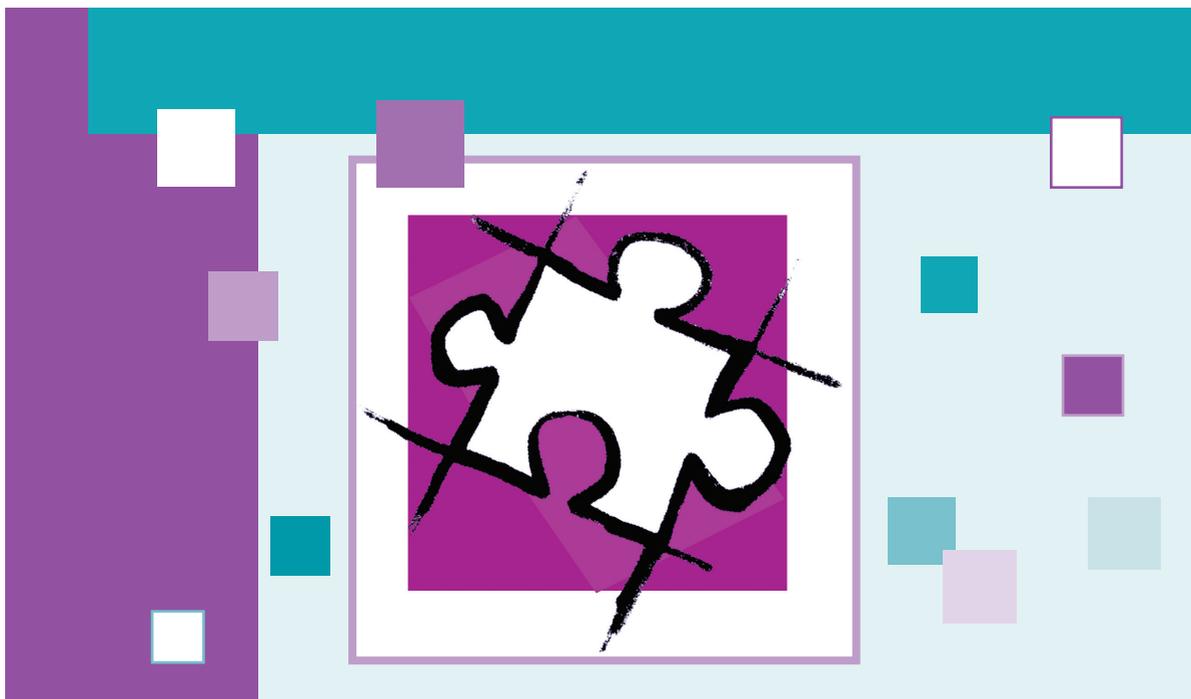


# Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad



# **Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad**

Federación Española de Municipios y Provincias  
Área de Igualdad  
Calle Nuncio, 8  
28005 - Madrid  
amielgo@femp.es  
Teléfono: 91 364 37 00

---

© Federación Española de Municipios y Provincias  
ISBN: 84-87432-61-1  
Depósito Legal: TO-391-2006  
Diseño y maquetación: Punto y Coma, D.C.I., S.L.L.  
Impresión: Industrias Gráficas Rafael, S.L.

# Índice

	Página
<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	13
<b>Los Fundamentos Normativos:</b>	
● <b>También el Resto del Mundo Trabaja por la Igualdad.</b>	19
<b>1.1. Género, Igualdad y Políticas.</b>	22
<b>1.2. Principio General: Principio de Igualdad y de No Discriminación por Razón de Sexo.</b>	31
<b>1.3. Las Principales Estrategias: las Políticas Específicas la Transversalidad de Género y la Estrategia Dual.</b>	46
<b>1.3.1. Sobre Políticas Específicas.</b>	46
<b>1.3.2. Sobre la Transversalidad de Género.</b>	48
<b>1.3.3. ¿Hacia una Estrategia Dual?</b>	52
<b>1.3.4. Organismos y Planes de Igualdad en el Estado y las Comunidades Autónomas.</b>	56
<b>1.4. Línea de Trabajo: el Empleo de las Mujeres.</b>	69

	<b>Página</b>
<b>1.5. Línea de Trabajo: la Conciliación de la Vida Laboral y Personal.</b>	<b>81</b>
<b>1.6. Línea de Trabajo: contra la Violencia hacia las Mujeres.</b>	<b>89</b>
<b>1.7. Línea de Trabajo: a favor de la Participación Ciudadana de las Mujeres.</b>	<b>102</b>
<b>2. La Práctica de las Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres desde la Administración Local.</b>	<b>111</b>
<b>2.1. Punto de Partida: el Estado de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado Español.</b>	<b>114</b>
<b>2.2. ¿Qué son las Políticas Locales de Igualdad entre Mujeres y Hombres?</b>	<b>116</b>
<b>2.2.1. Marco Normativo de las Administraciones Locales     en Temas de Igualdad.</b>	<b>116</b>
<b>2.2.2. Un Poco de Historia de las Políticas Locales     de Igualdad en España.</b>	<b>117</b>
<b>2.2.3. Algunos Criterios Metodológicos Importantes     para las Políticas Locales de Igualdad.</b>	<b>120</b>
<b>2.3. Propuesta sobre las Funciones del Área, Concejalía o Departamento Responsable de la Política Local de Igualdad.</b>	<b>123</b>
<b>2.4. Condiciones y requisitos para Viabilizar y Visibilizar las Políticas Locales de Igualdad.</b>	<b>126</b>



# Presentación

# Presentación

*La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) lleva trabajando los 25 años de su existencia, a través de la Comisión de Igualdad, en el diseño y elaboración de herramientas e instrumentos útiles para que los gobiernos locales pongan en marcha Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres de nuestros pueblos y ciudades.*

*Por suerte, desde hace años se evidencia que las instituciones públicas, tanto nacionales como internacionales, apuestan por avanzar en la igualdad real, una vez conseguido el reconocimiento de igualdad de derechos.*

*Los Gobiernos Locales, una vez más, han sido pioneros en la puesta en marcha de las medidas prácticas que consolidan el derecho a la igualdad. Sin competencias que nos obligaran a ello, las Entidades Locales, desde la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos, se hicieron eco de las reivindicaciones de las mujeres y pusieron en marcha servicios y apoyos públicos para mejorar la calidad de vida de sus vecinas, hasta el punto de que en la actualidad no existe Ayuntamiento, Diputación, Cabildo o Consejo Insular que no tenga en su estructura de gobierno áreas u organismos específicos de igualdad dedicados a la incorporación del enfoque de género en todas las políticas locales.*

*La Comisión de Igualdad de la FEMP es un ejemplo de ello, y pretende con ésta y otras iniciativas acompañar en el camino a todas las Entidades Locales que buscan una sociedad más justa e igualitaria.*

*Esta publicación sobre la gestión local de las Políticas de Igualdad, creo que es buena muestra de todo lo explicado anteriormente. Desde la FEMP, esperamos que todos/as aquellos/as que por una causa u otra tengan que trabajar con ella, les sea de utilidad y de esta forma logremos consolidar la excelente gestión de los gobiernos locales en materia de igualdad.*

**Francisco Vázquez**  
**Presidente de la FEMP**

### Comisión de la Mujer de la FEMP

- **Presidenta:**

**Sra. Dña. Ana Barceló Chico.** Ayuntamiento de Sax

- **Vicepresidenta:**

**Sra. Dña. Marta Torrado de Castro.** Ayuntamiento de Valencia

- **Vocales:**

- ▶ **Sra. Dña. Encarnación Páez Alba.** Ayuntamiento de Villanueva de Tapia
- ▶ **Sra. Dña. Encarnación Ocaña Pérez.** Ayuntamiento de Pezuela de las Torres
- ▶ **Sra. Dña. Ascensión Godoy Tena.** Ayuntamiento de Castuera
- ▶ **Sra. Dña. Carmen Oliver Jaquero.** Ayuntamiento de Albacete
- ▶ **Sra. Dña. Elia María Blanco Barbero.** Ayuntamiento de Plasencia
- ▶ **Sra. Dña. María Dolores Agudo Masa.** Ayuntamiento de Velilla de San Antonio
- ▶ **Sra. Dña. Inmaculada Moraleda Pérez.** Ayuntamiento de Barcelona
- ▶ **Sra. Dña. Victoria Martínez Ocón.** Ayuntamiento de Sevilla
- ▶ **Sra. Dña. Carmen González Lahidalga.** Ayuntamiento de Ribas de Campos
- ▶ **Sra. Dña. Francisca Blanco Martín.** Ayuntamiento de Pinos Puente

- ▶ **Sra. Dña. Carmen Guerra Guerra.** Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria
- ▶ **Sra. Dña. Mercedes Espinosa García-Bravo.** Ciudad Autónoma de Melilla
- ▶ **Sra. Dña. Belén Ceballos de la Herran.** Ayuntamiento de Los Tojos
- ▶ **Sra. Dña. Rosario Soto Rico.** Ayuntamiento de Almería
- ▶ **Sra. Dña. María Pilar Soler Valien.** Ayuntamiento de Sena
- ▶ **Sra. Dña. Maite Parra Albiñana.** Ayuntamiento de Ibi
- ▶ **Sra. Dña. Isabel Toledo Gómez.** Ayuntamiento de Pliego
- ▶ **Sra. Dña. Mercedes Colombo Roquete.** Ayuntamiento de Cádiz
- ▶ **Sra. Dña. Asunción Rodríguez Jiménez.** Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda
- ▶ **Sra. Dña. Isabel López González.** Ayuntamiento de Zaragoza



# Introducción

# Introducción

**La justicia te proporcionará paz y también trabajos.**

*Ramón Llull (Filósofo mallorquín, 1232-1316)*

**Para los sueños hay llaves.**

**La realidad se abre sola y no se deja cerrar.**

*Wisława Szymborska (Poetisa polaca, Premio Nobel de Literatura en 1996)*

**E**ste documento es el resultado de abordar un nuevo desafío por parte del Grupo de Trabajo sobre Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias:

Se trataba de proporcionar a quienes alcanzan la responsabilidad política o técnica de las Políticas Locales de Igualdad un documento básico para enmarcar su acción. Desde el Grupo de Trabajo se ha trabajado para ello.

La cinta que ata los distintos capítulos que se desarrollan a continuación tiene su cabo ("Los fundamentos normativos: también el resto del mundo trabaja por la igualdad") en el contexto mundial y responde a la pregunta de cuáles son las bases internacionales y europeas sobre las que se asientan las Políticas de Igualdad. Desde un principio general, como es el de igualdad y de no discriminación por razón de sexo, se han establecido maneras - la transversalidad y las políticas específicas - de abordar su práctica; instituciones que la promueven y líneas principales de trabajo (empleo, conciliación de la vida personal y laboral, y lucha contra la violencia hacia las mujeres).

Como listar toda la normativa e instituciones sería inoperante, se ha optado en cada apartado por dar una visión panorámica y añadir al final de cada punto, indicaciones y fuentes para quienes deseen ampliar la información.

El siguiente tramo de esta publicación lo constituye el capítulo segundo: "La práctica de las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres desde la Administración Local". ¿Por qué son necesarias en España Políticas Locales de Igualdad?, ¿qué son?, ¿desde cuándo se hacen y cómo?, ¿cuáles son las competencias locales para promoverlas? Las respuestas que se ofrecen en este apartado abren la reflexión sobre el papel de la Administración Local en la definición de una sociedad más igualitaria.

El nudo que permite atar ambos capítulos está formado por los últimos apartados referidos a dos propuestas: una, sobre las funciones del Área o Concejalía responsable de la Política Local de Igualdad y dos, - algo imprescindible - en qué condiciones y con qué requisitos éstas son viables.

Al elaborar este documento el Grupo de Trabajo ha reafirmado que desde las políticas locales es posible trabajar para la igualdad entre mujeres y hombres de manera eficaz y con alternativas reales. Tanto, que se pueden empezar a observar logros, conquistas.

Algo escrito con el espíritu de utilidad no puede ser inerte. La realidad va por delante, se transforma y por suerte, nos transforma. El destino de este documento es llenarse de notas, apuntes, puntuaciones, tomar vida propia de la propia vida de quien lo utilice.

Ése es el deseo del Grupo de Trabajo que lo ha elaborado y que ha estado compuesto por las siguientes personas:

Nombre /Cargo	Entidad
Francisca Guisado Adame <i>Directora de la Concejalía de Mujer</i>	Alcorcón (Madrid) <i>Ayuntamiento</i>
Rosa María Hermoso Martínez <i>Jefa de Servicio de la Concejalía de Igualdad</i>	Sevilla <i>Ayuntamiento</i>
Sabina Navarro Cerdán <i>Directora del Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres</i>	Valencia <i>Ayuntamiento</i>
Reina Ruiz Bobes <i>Técnica de Igualdad - Servicio de Igualdad</i>	Vitoria-Gasteiz <i>Ayuntamiento</i>
Sonia Ruiz García <i>Técnica del Servei de Promoció a les Polítiques d'Igualtat Dona - Home</i>	Barcelona <i>Diputació</i>
Lourdes Velilla Puértolas <i>Abogada, Técnica del Área de la Mujer</i>	San Fernando de Henares (Madrid) <i>Ayuntamiento</i>
Isabel Vives <i>Consejera Técnica de Cooperación</i>	Instituto de la Mujer - MTAS
<i>Equipo Técnico de la Fundación Municipal de la Mujer</i>	Cádiz <i>Ayuntamiento</i>

La coordinación del Grupo de Trabajo ha estado a cargo de:

Nina Mielgo <i>Directora del Área de la Mujer de la FEMP</i>
Pepa Franco <i>Técnica de Folia Consultores, S.L.</i>

Asimismo, este documento ha sido contrastado en una jornada de trabajo realizada en la FEMP el 20 de septiembre de 2005 y en la que participaron las siguientes personas:

- Barambones, Victoria. *Agente de Igualdad del Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid).*
- Barrio, Begoña. *Agente de Igualdad del Ayuntamiento de Getafe (Madrid).*
- Cañamares, Arantxa. *Agente de Igualdad del Ayuntamiento de Vitoria.*
- Del Álamo Margalef, Amor. *Regidora de Programes Transversals del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (Barcelona).*
- Fernández, Carmen. *Agente de Igualdad del Ayuntamiento de Getafe (Madrid).*
- Marin, Xelo. *Concejala de Igualdad del Ayuntamiento de Alaquás (Valencia).*
- Martínez i Miralles, Elena. *Regidora del Programa d'Igualtat Dona-Home del Ayuntamiento de Sabadell (Barcelona).*
- Santiago, Paloma. *Técnica del Departamento de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas (Ministerio de Presidencia).*
- Yeves, Teresa. *Directora del Master de Igualdad de la Universidad de Valencia.*
- Rodríguez Martínez, Rocío. *UNIFEM Liaison in Spain.*
- Romero Torrado, Quintina. *Agente de Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid).*
- Rubio Sierra, M<sup>a</sup> Teresa. *Técnica de la Concejalía de la Mujer del Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid).*

# 1. Los Fundamentos Normativos

# 1. Los Fundamentos Normativos: También el Resto del Mundo Trabaja por la Igualdad

## Esquema de este apartado:

**1.1.** Género, Igualdad y Políticas.

**1.2.** Principio General:

Principio de Igualdad y de No Discriminación por Razón de Sexo.

**1.3.** Las Principales Estrategias:

La Transversalidad de Género, las Políticas Específicas y la Estrategia Dual.

**1.4.** Línea de Trabajo: el Empleo de las Mujeres.

**1.5.** Línea de Trabajo: la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral.

**1.6.** Línea de Trabajo: contra la Violencia hacia las Mujeres.

**1.7.** Línea de Trabajo: a favor de la Participación Ciudadana de las Mujeres.

## 1.1. Género, Igualdad y Políticas

Cuando una administración local toma la decisión de impulsar su propia Política de Igualdad puede preguntarse: ¿por qué tenemos que trabajar a favor de la igualdad de mujeres y hombres?, o, ¿qué ámbitos de trabajo son los adecuados?, o incluso, ¿qué es una Política de Igualdad?

En un mundo ideal no sería necesario que las administraciones públicas hicieran una labor específica a favor de algo tan obvio como que las personas no deben ser discriminadas en función de su sexo. Sin embargo, aunque en los estados de derecho como el nuestro ese principio de igualdad y de no discriminación está recogido en sus normas y leyes, la realidad aún deja mucho que desear.

Es cierto que en los países de nuestro entorno sociocultural se ha conseguido **la igualdad formal**, la igualdad ante la ley. Nuestra Constitución así lo proclama en su Artículo 14, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo. No obstante, parece que no siempre es suficiente con cambiar la ley para que cambie la realidad, las estructuras, los estereotipos y valores sociales. Para que el derecho a la igualdad tenga una dimensión material, una traducción a la realidad, es preciso tratar de manera desigual a quien parte de una situación de discriminación secular como es el caso de las mujeres.

*"La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un "derecho desigual igualatorio", es decir, la adopción de medidas reequilibradas de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer"*

**Sentencia del Tribunal Constitucional 229/1992**

Y es aquí donde se incardinan las políticas que todas las administraciones públicas, y también la local por su cercanía a la ciudadanía, deben desarrollar e impulsar en esta materia, máxime si se tiene en cuenta que también es un mandato constitucional el que los poderes públicos pongan en marcha las actuaciones precisas para remover esos obstáculos no visibles que dificultan el que la igualdad de oportunidades sea una realidad en nuestro país.

Mujeres y hombres, iguales ante la ley, siguen teniendo diferentes oportunidades en su vida mediadas por una estructura social que divide a mujeres y hombres en diferentes ámbitos de actuación (el ámbito público para los hombres y el privado para las mujeres) y que, por tanto, adjudica a unos y otras diferentes roles, valores, comportamientos y expectativas, consolidando relaciones sociales y personales no sólo desiguales, sino injustas.

Los datos que pueden ejemplificar estas afirmaciones son muy significativos. No hay más que recordar, por ejemplo, las altas tasas de paro femenino en comparación con las del paro masculino, la diferencia de tiempo que respecto a los hombres, dedican las mujeres al cuidado de personas dependientes (niños, niñas, personas ancianas o con discapacidad) o al mantenimiento de sus hogares, el número tan inferior de mujeres respecto al de hombres en espacios de influencia y toma de decisiones (en las empresas, en la Administración Pública, en el ámbito sindical y político, etc.), pero lo más grave es que las diferencias entre mujeres y hombres fundadas sobre esa construcción cultural que llamamos género, tienen consecuencias injustas y graves casi siempre sobre las mujeres - una mención especial la merece la violencia contra las mujeres en todas sus acepciones -.

Es necesario resaltar que desde la aparición, en la década de 1970, de los Estudios sobre las mujeres hasta los actuales **Estudios de Género**, e incorporados recientemente a los estudios e investigaciones del ámbito de las ciencias sociales, en un sentido amplio, han pasado 30 años de una intensa y rica producción intelectual que ha puesto de manifiesto el carácter estructural de la diferente y jerárquica situación entre mujeres y hombres. Estas teorías emergen pues contra la interpretación naturalista que trató de explicar, a lo largo de la historia del pensamiento, la diferenciación entre unas y otros.

Los estudios de las mujeres y de los de género han puesto al descubierto, por tanto, que la diferenciación y el diferente valor social de los espacios de actuación de mujeres y de hombres no son resultado de un orden natural (y por tanto, inalterable), sino que obedecen a construcciones sociales generadas a lo largo de la historia y la cultura y, por lo tanto, humanas (léase pues, modificables). Es lo que habitualmente se ha dado en llamar sistema sexo / género o patriarcado.

Dichos estudios ponen finalmente de manifiesto que las relaciones entre mujeres y hombres son relaciones significantes de poder. Es decir, el género (categoría sujeta a ser susceptible de modificación según variables de época y de cultura) estructura relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres, ya que unas y otros parten de una distribución desigual en cuanto a la participación y decisión, el acceso y control de los recursos, el disfrute de los beneficios, el ejercicio de las tareas y responsabilidades, etc.



### El concepto de género:

Género es la forma en que todas las sociedades del mundo determinan las funciones, actitudes, valores y relaciones que conciernen al hombre y a la mujer. Mientras el sexo hace referencia a los aspectos biológicos que se derivan de las diferencias sexuales, el género es una definición de las mujeres y de los hombres construida socialmente y con claras repercusiones políticas. El sexo de una persona es determinado por la naturaleza, pero su género lo elabora la sociedad.

*IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Pekín, 1995.*

El género es la variable de fondo sobre la que actúan las otras dimensiones generadoras de diferencias (etnia, edad, nivel educativo, nivel económico, opción sexual, ingresos, condición rural o urbana, etc.) por lo que los frenos y transformaciones en el ámbito de género influyen en las otras y viceversa.

Como elemento constitutivo de las relaciones sociales, el género se expresa en:

- Símbolos culturales: visualizan las representaciones sociales de ambos sexos.
- Conceptos normativos: polarizan y reprimen comportamientos y tareas.
- Instituciones y políticas: reproducen y valorizan la asignación de roles y capacidades.
- Identidad subjetiva: posiciona y determina el proyecto de vida de unos y otras.

Debido a lo arraigado de las causas por las que se genera la desigualdad que tiene como origen el género, parece lógico pensar que esta situación no se irá corrigiendo a lo largo de los años por la mera evolución social, sino que necesita de una intervención pública y ciudadana sistemática e integral. Es por ello que en la década de los 80 del siglo pasado surgen las **Políticas de Igualdad**<sup>1</sup>.

Las maneras de denominar una actuación no son neutrales. Detrás de los conceptos se esconden maneras de entender y construir la realidad. Esto ocurre con las Políticas de Igualdad. Por ese motivo, es necesario aclarar que en torno al concepto de 'Igualdad' se manejan diferentes enfoques.

### Diferentes nombres para la Igualdad

Igualdad de Oportunidades de hombres y mujeres se define por la Unión Europea como "la ausencia de toda barrera sexista para la participación económica, política y social" .



### Cien palabras para la igualdad<sup>2</sup>.

*Es un concepto que pone el acento en el punto de partida: las oportunidades. Viene a decir que es preciso remover obstáculos para evitar la discriminación por razón de sexo en el acceso a cualquier recurso o espacio de poder. Sin embargo, con este concepto no se hace hincapié en que la igualdad que se desea no es sólo de oportunidades, sino también de responsabilidades, derechos y deberes. Tampoco alude a la raíz de la desigualdad: el reparto diferente de papeles sociales entre mujeres y hombres donde ellas quedan subordinadas.*

**Igualdad de trato entre hombres y mujeres.** A partir de 1957 el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea consagró la igualdad de remuneración para un trabajo de valor igual entre hombres y mujeres. A partir de 1975 una serie de Directivas amplió este principio a una igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y condiciones de trabajo, con el fin de eliminar toda discriminación en el mundo del trabajo. La igualdad de trato se

...

<sup>1</sup>Sobre su evolución en el ámbito local véase el Apartado 2.3. de esta publicación.

<sup>2</sup>Disponible en Internet. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/glossary/glossary\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/glossary/glossary_es.pdf)



...

desarrolló a continuación en materia de seguridad social, de regímenes legales y en los regímenes profesionales. El reconocimiento de este principio desembocó durante los años ochenta en el fomento de la igualdad de oportunidades a través de programas plurianuales.

El Tratado de Ámsterdam intentó completar el alcance limitado del Artículo 119 (que solo se refiere a la igualdad de retribuciones) incluyendo el fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en el Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que enumera las misiones que la Comunidad se fija.

*Aunque en el mundo laboral reivindicar la igualdad de trato ha sido un punto importante para empezar a garantizar igual salario para igual trabajo, por ejemplo, este concepto puede resultar contradictorio con las actuaciones de acción positiva. Es necesario un "trato desigual" cuando hay que favorecer el acceso a recursos o puestos de toma de decisión que las mujeres han tenido vedados.*

**Igualdad de Género.** Significa la aceptación y la valoración por igual de las diferencias entre mujeres y hombres y los distintos papeles que juegan en la sociedad. La igualdad de género incluye el derecho de ser diferente; lo cual significa tener en cuenta las diferencias existentes entre mujeres y hombres, que se relacionan con la clase, la opinión política, la religión, la etnia, la raza o la orientación sexual. La igualdad de género significa plantearse el cómo avanzar, cambiar los marcos conceptuales de la sociedad que contribuyen al mantenimiento de relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres y alcanzar un mejor equilibrio en los diversos valores y prioridades de mujeres y hombres.

**Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS) - Consejo de Europa, 1995**

*Utilizar el término 'genero' facilita la reflexión sobre el origen de la desigualdad: la discriminación atribuida al grupo por su pertenencia a éste. Sin embargo, al no ser un concepto popularmente admitido invisibiliza a los protagonistas: hombres y mujeres.*



**Equidad de género.** Por su parte, el término de equidad significa justicia: dar a cada quien lo que le pertenece, reconociendo las condiciones o características específicas de cada persona o grupo humano (sexo, género, clase, religión, edad). Reconocer la diversidad sin que ésta signifique razón para la discriminación. La equidad se sitúa en el marco de la igualdad, pero subraya la importancia de la igualdad de resultados; es decir, abandera el tratamiento diferencial de grupos para finalizar con la desigualdad y fomentar la autonomía.

#### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD**

*Con este concepto se hace mención al origen de la discriminación, reconoce la diversidad en la diferencia y se centra en el objetivo final: una sociedad más justa. Sin embargo, es un concepto más utilizado en el contexto latinoamericano y poco conocido en el nuestro.*

**La igualdad entre mujeres y hombres** se refiere a una igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. Esta igualdad con respecto al género no es propiamente un "problema de las mujeres"; concierne también a los hombres. Igualdad no significa que las mujeres y los hombres vayan a identificarse, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de las mujeres y de los hombres no dependan de que hayan nacido mujeres u hombres. La igualdad entre mujeres y hombres es un problema de derechos humanos y una condición previa para la consecución de un desarrollo sostenible centrado en las personas.

#### **Glosario de género. OIT<sup>3</sup>.**

Con este concepto se implica a mujeres y hombres con sus diversidades en la lucha por una sociedad más justa. Aunque poner el acento en la consecución de la igualdad puede llevar a la conclusión de que ésta se circunscribe a la igualdad formal, la igualdad legal de partida pero no la igualdad en los resultados, **en este documento se utilizará el concepto de igualdad entre mujeres y hombres** porque es una forma clara de expresar que siguen siendo precisas políticas que caminen hacia la igualdad real desde el compromiso de todas las personas y en todos los ámbitos de convivencia.

<sup>3</sup>Glosario del género. CINTERFOR-OIT.

Disponible en Internet: [www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pacto/genero/iii.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pacto/genero/iii.htm)  
(Consulta: febrero 2005)

Las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres, en términos generales, consisten en la puesta en marcha de medidas compensatorias tendentes a eliminar aquellas discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc.

Para que sean eficaces, las Políticas de Igualdad han de abordar, al menos, los siguientes objetivos:

- ✓ Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las estructuras, mentalidades y costumbres.
- ✓ Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- ✓ Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento.

Entre sus **principios de trabajo**, podremos encontrar los siguientes:

- **Igualdad de trato.** Toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta, será objeto de atención por parte de las Políticas de Igualdad.
- **Igualdad de Oportunidades.** Políticas tendentes a que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades, y las mismas posibilidades de influencia e integración.
- **Respeto a la diversidad y a la diferencia.** El proceso hacia la igualdad habrá de ser tal que asegure el respeto de las diferencias que pudieran existir entre mujeres y hombres a lo largo de sus ciclos vitales, expectativas e intereses. Pero, por otra parte, si bien es cierto que las mujeres presentan circunstancias comunes, también es necesario poner de manifiesto que, además de la situación de desigualdad estructural de género, pueden existir otras situaciones de discriminación, como son la inmigración, discapacidad, orientación sexual, etc., que dan origen a lo que se ha venido en llamar "discriminación múltiple", por lo que se hace necesario que cualquier Política de Igualdad tenga en cuenta la diversidad existente dentro del propio colectivo.

- **Integración de la perspectiva de género en todas las políticas y acciones.** Supone tener en cuenta, de manera sistemática, en todas las fases de trabajo (desde el diagnóstico a la evaluación) de todas las políticas y acciones, que las mujeres y los hombres pueden presentar diferentes situaciones, condiciones, necesidades y expectativas.
- **Acción positiva.** Es el reconocimiento y adopción de medidas de acción positiva, específicas y temporales, destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho por razón de sexo existentes en los diferentes ámbitos de la vida.
- **Transversalidad de género.** La adecuación de la intervención al principio de igualdad es de aplicación a todos los departamentos, servicios, organismos y sociedades de la Administración pública.
- **Colaboración.** Para una intervención eficaz e integral, es de destacar la necesidad de colaboración y coordinación entre departamentos, con otras Instituciones, asociaciones de mujeres y otros agentes sociales.
- **Accesibilidad.** La planificación y desarrollo de actuaciones se realizará, necesariamente, observando pautas para la promoción de la accesibilidad, entendida ésta no sólo en términos de acceso a espacios y locales, sino también en la comunicación y en la oportunidad de acceso a los recursos y medidas.
- **Consenso y participación.** Reconocimiento del importante papel que juegan los diferentes actores involucrados, en los niveles político, técnico y ciudadano, por lo que se hace necesario el desarrollo de canales y estructuras de trabajo estables para la participación y el consenso con todos los agentes que intervienen.

En cuanto a los **ámbitos de actuación** de las Políticas de Igualdad, es obvio que si se realiza un buen diagnóstico de la situación de desigualdad entre hombres y mujeres en un contexto concreto - un municipio, una provincia - , se encontrarán diversos aspectos en los que fijar la atención: puede ser el empleo femenino, la presencia e influencia de las mujeres en la vida pública, la conciliación de la vida familiar y laboral de la población, las necesidades de las mujeres inmigrantes, etc. También se podrán observar y analizar las Políticas de Igualdad que realizan otras entidades locales del entorno y es probable que se encuentren algunas concomitancias en cuanto a los temas que se trabajan.

¿Es por casualidad? Obviamente, no.

La mayoría de las grandes líneas de trabajo en las Políticas de Igualdad que se concretan en el ámbito municipal derivan de decisiones, acuerdos, convenios, tomados en otros espacios de decisiones: la Organización de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Europea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los órganos legislativos y de gobierno de las Comunidades Autónomas, etc. Las políticas a favor de la igualdad arrastran su propia historia.

Ésas son las razones para que en los siguientes apartados se sinteticen los orígenes y fundamentos de las principales líneas de trabajo que se desarrollan en la actualidad en las Políticas de Igualdad que se llevan a cabo desde las entidades locales.

## 1.2. Principio General: Principio de Igualdad y de No Discriminación por Razón de Sexo

**E**n Diciembre de 1978, la promulgación de la Constitución Española supuso el reconocimiento de la igualdad ante la ley de hombres y mujeres como uno de los principios inspiradores de este ordenamiento jurídico<sup>4</sup>.

### **Artículo 14:**

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

***Constitución Española, 1978.***

No obstante, siendo consciente que la igualdad legal, la igualdad ante la ley, no tiene por qué traducirse directamente en una igualdad real de resultados entre mujeres y hombres, el Artículo 9.2 de la Constitución señala que:

### **Artículo 9.2:**

Los poderes públicos están obligados a remover todos los obstáculos que impidan o dificulten las condiciones de igualdad.

***Constitución Española, 1978.***

Aspectos éstos de gran interés que, en general, van a quedar reflejados también en los diferentes Estatutos de Autonomía.

<sup>4</sup>A pesar de lo cual es reseñable que ninguna mujer participó en la redacción de la Constitución de 1978 que por otra parte hace un uso sexista del lenguaje - propio de su época pero aún no reformado - y formaliza la transmisión patriarcal de la línea monárquica y de la jefatura del Estado.

**En el ámbito local**, el Artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (actualizada a fecha 21/12/03) (B.O.E. 3-04-1985) cuando especifica que: "Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente"; hace de la Administración Local una referencia clara para la promoción de actividades, así como para la prestación de cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía en materia de género, sin que esto suponga, en ningún momento, menoscabo u obstáculo a las competencias correspondientes a otras Administraciones Públicas<sup>5</sup>.

Es importante señalar, por tanto, que el actual ordenamiento jurídico expresa:

1. La existencia de un marco legal, que se traduce en una **capacidad legal** de actuación por parte de los poderes públicos, a favor de la implementación de medidas encaminadas a la obtención de la igualdad de género.
2. Por otro, la necesidad y, por tanto, la **responsabilidad política** de los poderes públicos -en orden a sus competencias- de remover y eliminar aquellos obstáculos que estén impidiendo una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

No solo en España, también desde **los organismos internacionales y europeos** se ha normativizado que mujeres y hombres han de ser iguales ante la ley. Un ejemplo cercano es la propuesta de Constitución Europea que recoge un artículo idéntico al que se firmó con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>6</sup>:

<sup>5</sup>La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, en su fundamento jurídico 1.2 señala que "El Artículo 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que, por imperativo de los art. 2.1 y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones. Quiere decirse, pues, que esas actividades complementarias en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las CCAA".

<sup>6</sup>Firmada y proclamada por los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza.

### **Artículo II-81:**

Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

**TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.**  
**Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.**  
**Bruselas, 13 de octubre de 2004.**

Y esta intención venía de largo: en la Organización de Naciones Unidas, ya en 1967 se había firmado la **Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer**, que, en su Artículo I, afirmaba que "La discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana"; y más tarde, en 1979 los estados miembros comenzaron a ratificar la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** (CEDAW en sus siglas en inglés) donde se define que "la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

El Estado Español ratificó la CEDAW en 1984.

Las corporaciones locales tienen su propio marco de trabajo en su organización internacional **CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU)**.

Como se autodefine en su página web, la CGLU<sup>7</sup> "es la organización de gobiernos locales más grande del mundo que integra en su seno tanto a ciudades y a municipios individuales como a asociaciones nacionales de municipios" y nace de la unificación de tres organizaciones: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Metrópolis, la asociación internacional de grandes metrópolis.

<sup>7</sup> [www.cities-localgovernments.org/uclg/web/espanol.asp](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/web/espanol.asp) (Consulta: noviembre 2004)

La CGLU está vinculada a Naciones Unidas a través del Comité de Autoridades Locales Asesor de Naciones Unidas (UNACLA) constituido en enero del 2002 para fortalecer el diálogo entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales con respecto a la puesta en práctica de la Agenda Habitat. Este organismo es de particular importancia al ser el primero de autoridades locales, formalmente reconocido como asesor dentro del Sistema de Naciones Unidas.

Dentro de sus objetivos, la CGLU se plantea el incremento de mujeres en los órganos representativos de las políticas locales y desarrolla un programa específico en el que pretende la promoción de la Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local<sup>8</sup> y la puesta en marcha del Programa Global sobre la Mujer en la Toma de Decisiones Locales.

En la citada **Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local** se recogen, entre otros, los siguientes puntos:

- **El Gobierno Local como proveedor de servicios y de condiciones de vida aceptables**

- ▶ Las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres de acceder a los servicios de los gobiernos locales, así como el derecho de ser tratadas con igualdad y de poder influir en el inicio, desarrollo, gestión y seguimiento de dichos servicios. Al prestar servicios como educación, salud y otros servicios sociales, los gobiernos locales deberán considerar igualmente a las mujeres y a los hombres como responsables de las cuestiones relativas a la familia y a la vida pública, y deberán evitar los estereotipos de las mujeres y de los hombres;
- ▶ Las mujeres tienen derecho equitativo a condiciones de vida aceptables incluyendo vivienda, distribución de agua y servicios sanitarios así como asequible transporte público. Las necesidades y condiciones de vida de las mujeres deben ser conocidas y tomadas en cuenta en cada momento de la planificación;

<sup>8</sup>Disponible en Internet en:

[www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/womendeclarationfinalsp.htm](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/womendeclarationfinalsp.htm)

(Consulta: noviembre 2004)

- ▶ Las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres a acceder al territorio y espacio geográfico de los gobiernos locales, yendo esto desde la posesión de terreno al derecho a desplazarse libremente y sin temor, en los espacios públicos y el transporte;
- ▶ Los gobiernos locales han de jugar un papel importante en asegurar los derechos reproductivos de las mujeres, así como su derecho a ser libres de violencia doméstica y otras formas de abuso y de violencia tanto físicas como psíquicas.
- **El Gobierno Local como generador de empleo y jugando un papel clave en la comunidad local**
  - ▶ Las mujeres tienen igual derecho al trabajo en los gobiernos locales así como el derecho a la igualdad de trato en los procedimientos de selección de empleo. Siendo empleados de los gobiernos locales, tanto las mujeres como los hombres tienen derecho al mismo salario, a los mismos beneficios, promoción y capacitación así como el derecho de trabajar bajo las mismas condiciones y de recibir la misma evaluación del trabajo;
  - ▶ El doble trabajo que realizan las mujeres - pagado y no pagado - es una de las barreras que les impide participar de los procesos de decisión. Los gobiernos locales juegan un importante papel en la provisión de servicios accesibles, profesionales y seguros para los niños y niñas, las personas de la tercera edad, y para las personas con discapacidad, bien directamente o en conjunto con el sector privado o de voluntarios. Asimismo, juega un importante papel fomentando que se compartan las tareas domésticas equitativamente entre los hombres y las mujeres. Las mujeres y los hombres son responsables de sus hijos e hijas y de otras personas miembros de la familia. Los hombres tienen el mismo derecho y responsabilidad sobre el cuidado de sus hijos e hijas y familia, y deberán ser incentivados en este respecto.

La Declaración fue presentada en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas 'Beijing+5', celebrada en Nueva York en el año 2000 y en la Sesión de 'Beijing+10' (Nueva York, marzo de 2005), para la revisión y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mujer sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

El **Programa Global sobre la Mujer en la Toma de Decisiones Locales** se desarrolla en todo el mundo coordinado por las organizaciones municipalistas que operan en cada región. En el caso de Europa, la coordinación está a cargo de **European Council of Municipalities and Regions (CEMR)**.

Las actividades del CEMR en cuanto a los temas de equidad entre mujeres y hombres están enfocadas a actualizar la información sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones locales, el análisis de buenas prácticas y las estrategias de los partidos políticos, así como hacia el desarrollo de un 'libro blanco' sobre igualdad en el ámbito local. En su página web institucional, afirma que el CEMR "trabaja particularmente a través de su comisión de electas locales y regionales en la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisión" .

*Para ampliar la información sobre este apartado*



## **I. Normativa internacional más relacionada con el principio de no discriminación de las mujeres**

### **➤ Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer**

Proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967 afirma en su *Artículo 1* que "La discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana"; y por ello, establece un listado de derechos que han de garantizarse para las mujeres, sean éstas de cualquier cultura, situación jurídica o nacionalidad.

### **➤ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW en sus siglas en inglés)**

Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979 (*Entrada en vigor*: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el Artículo 27).

Ratificada por el Estado Español el 5 de enero de 1984.

Define que "la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

En la Convención, el Artículo 2 define que "los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer".

➤ **Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**

Adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999

El Protocolo Facultativo de la Convención para la Erradicación todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW-OP) es una herramienta jurídica adjunta que introduce aspectos no contemplados en la Convención.

Los estados que ratifican este Protocolo reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar comunicaciones que se presenten "por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas (Artículo 2)".

Su ratificación no es obligatoria para los Estados miembros de la ONU que hayan firmado la Convención.

Ratificado por el Estado Español el 6 de julio de 2001.

➤ **Convención sobre los derechos políticos de la mujer**

Abierta la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952 (*Entrada en vigor*: 7 de julio de 1954, de conformidad con el Artículo VI).

**"Artículo I:** Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

**Artículo II:** Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

**Artículo III:** Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna".

Ratificada por el Estado Español el 14 de enero de 1974.



## 2. Organismos de Igualdad en Naciones Unidas

Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, existen tres agencias dedicadas exclusivamente a las cuestiones de género y a los temas de las mujeres (UNIFEM, DAW e INSTRAW), así como un asesor especial de la Secretaría General (OSAGI) y una Red inter-agencial de puntos focales de género (IANWGE).

### Las agencias:

- a) Aunque los precedentes son de 1976 tras la primera Conferencia Mundial sobre las Mujeres, el **Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)** nace en 1984 cuando la Asamblea General de la ONU acordó cambiar el nombre del Fondo Voluntario de la Década de las Mujeres y constituir una organización autónoma que trabajara en estrecha asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde entonces, UNIFEM se ha concentrado en tres áreas temáticas: fortalecimiento de la capacidad económica de las mujeres, gobernabilidad y liderazgo del género y promoción de los derechos femeninos para eliminar toda violencia en su contra.
- b) En la actualidad, de uno de los departamentos de la Secretaría de Naciones Unidas, el de Cuestiones Sociales y Económicas<sup>9</sup>, depende la **División para el Adelanto de la Mujer (DAW)**<sup>10</sup>.

La misión de la División para el Adelanto de la Mujer es mejorar el estatus de las mujeres en el mundo y el asegurar el alcance de su igualdad ante los hombres<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas es un punto de enlace fundamental entre las políticas mundiales en las esferas ambiental, económica y social y las medidas que se adoptan en el plano nacional. El Departamento realiza su labor en tres ámbitos principales relacionados entre sí: **i)** compila, genera y analiza una amplia gama de datos e información de carácter ambiental, económico y social a la que recurren los Estados Miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y evaluar las opciones de política; **ii)** facilita las negociaciones de los Estados Miembros en numerosos órganos intergubernamentales sobre la adopción conjunta de medidas para abordar los problemas mundiales actuales y en surgimiento; y **iii)** presta asesoramiento a los Gobiernos interesados sobre las formas de plasmar los marcos normativos elaborados en las conferencias y las cumbres de las Naciones Unidas en programas de ámbito nacional y, mediante su asistencia técnica, ayuda a fomentar la capacidad nacional.

Fuente: [www.un.org/esa/desaov\\_spanish.htm](http://www.un.org/esa/desaov_spanish.htm) (Consulta: noviembre 2004)

<sup>10</sup>La directora del DAW a noviembre de 2004 es Ms Carolyn Hannan (Suiza)

<sup>11</sup>Fuente: [www.cinu.org.mx/temas/mujer/daw.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/daw.htm) (Consulta: noviembre 2004)

Esta División tiene bajo su supervisión al **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, el cual está encargado de monitorear la adhesión de los Estados miembro hacia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer adoptado por la Asamblea General en 1979. El Comité está conformado por 23 expertos en las áreas abarcadas por la Convención y son elegidos por los gobiernos de los Estados miembro por un período de 4 años y se desempeñan a nivel personal. Para elegir a los expertos se toma en consideración el equilibrio geográfico y la correcta representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas legales.

- c) El **Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW** en sus siglas en inglés) es un instituto autónomo de las Naciones Unidas que promueve y elabora investigaciones y programas de capacitación para contribuir a la promoción de la mujer y la igualdad de género a través del mundo. Estimulando y apoyando los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, el INSTRAW juega un papel importante en el avance de la agenda global de igualdad de género, desarrollo, y paz. El INSTRAW trabaja mediante una metodología que facilita la creación de redes con varios actores interesados como las ONGs, la academia y las instituciones públicas y privadas<sup>12</sup>.

### Un asesor especial:

El objetivo de la **Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Cuestiones de Género y la Promoción de la Mujer (OSAGI)** es promover y fortalecer la ejecución efectiva de la Declaración del Milenio, la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (CCMM) y el Documento de resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General sobre Beijing+5. El Asesor Especial asesora al Secretario General en materia de integración de las cuestiones de género a las políticas de la ONU, y hace hincapié en las cuestiones de primer orden para las mujeres a escala mundial.

<sup>12</sup>Fuente: [www.un-instraw.org/es/index.php?option=content&task=blogcategory&id=10&Itemid=57](http://www.un-instraw.org/es/index.php?option=content&task=blogcategory&id=10&Itemid=57)

(Consulta: febrero 2005)

## Una Red entre agencias:

La **Red Interagencial sobre la Mujer y la Igualdad de Género (IANWGE)** es una red de puntos focales de género en las oficinas de la ONU, organismos especializados, fondos y programas. La Red ha desempeñado un papel central en la promoción de la igualdad de género dentro del Sistema de las Naciones Unidas, así como en darle seguimiento a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 y a la 23° sesión extraordinaria de la Asamblea General (Beijing+5) en 2000. La Red también monitorea y supervisa la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo operacional normativo del Sistema de la ONU.

En otro punto del organigrama de Naciones Unidas se encuentra el **Consejo Económico y Social**<sup>13</sup> y bajo su dependencia está la **Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer**<sup>14</sup> que se encarga de examinar el progreso logrado hacia la igualdad de las mujeres en todo el mundo y de formular recomendaciones al Consejo para promover los derechos de la mujer en los planos político, económico y social.

### 3. Las Conferencias Mundiales sobre la Mujer

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha sido la responsable desde la ONU de la preparación de las cuatro conferencias mundiales sobre cuestiones relacionadas con la mujer: México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985), y la **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing, China, en 1995.**

En Beijing más de 180 gobiernos acordaron que *"alcanzar la meta de igual participación de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones brindará el balance necesario para fortalecer la democracia y promover su correcto funcionamiento. Sin embargo, las mujeres continúan estando subrepresentadas en los parlamentos, los consejos empresariales, las negociaciones de paz y en muchas otras áreas donde las decisiones son tomadas."*

<sup>13</sup>En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social se ocupa de promover niveles de vida más elevados, el pleno empleo y el progreso económico y social; de identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; de facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y de fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El alcance del Consejo Económico y Social abarca más del 70% de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Fuente: [www.un.org/spanish/documents/esc/about.htm](http://www.un.org/spanish/documents/esc/about.htm) (Consulta: noviembre 2004)

<sup>14</sup>Fuente: [www.cinu.org.mx/temas/mujer/ccjsm.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/ccjsm.htm) (Consulta: noviembre 2004)

Las 12 esferas de especial preocupación que se identificaron en el documento de la Conferencia consideradas representativas de los principales obstáculos para el adelanto de la mujer, son:

1. Las mujeres y la pobreza.
2. El acceso desigual a la educación y la insuficiencia de las oportunidades educacionales.
3. Las mujeres y la salud.
4. La violencia contra las mujeres.
5. Los efectos de los conflictos armados en las mujeres.
6. La desigualdad en la participación de las mujeres en la definición de las estructuras y políticas económicas y en el proceso de producción.
7. La desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones.
8. La falta de mecanismos suficientes para promover el adelanto de las mujeres.
9. La falta de conciencia de los derechos humanos de las mujeres internacional y nacionalmente reconocidos y de dedicación a dichos derechos.
10. La movilización insuficiente de los medios de información para promover la contribución de las mujeres a la sociedad.
11. La falta de reconocimiento suficiente y de apoyo al aporte de las mujeres a la gestión de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.
12. Las niñas.

Como seguimiento de esa Conferencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un período extraordinario de sesiones para examinar, cinco años después de su aprobación por la Conferencia en 1995, la Plataforma de Acción de Beijing.

La **Conferencia de Beijing +5** emprendió una revisión inclusiva de los progresos logrados y la medición de resultados en la implementación de la Plataforma de Acción.

Los gobiernos asistentes se comprometieron a nuevas iniciativas como el fortalecimiento de la legislación contra todas las formas de violencia doméstica y la sanción de leyes y la adopción de políticas para erradicar las prácticas nocivas tales como el matrimonio temprano y forzado, y la mutilación genital femenina. Además se fijaron objetivos para asegurar la educación primaria obligatoria para niñas y niños y para mejorar la salud de las mujeres mediante la ampliación del acceso a la atención médica a programas preventivos<sup>15</sup>.

En marzo de 2005, tuvo lugar en Nueva York, durante la 49ª sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer, la Sesión Especial "Beijing +10", para la revisión y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

El proceso de Beijing+10<sup>16</sup> ha estado marcado por un intenso debate sobre la pertinencia de celebrar una nueva Conferencia Mundial sobre la Mujer que puede tener lugar entre 2007 y 2010.



#### 4. Normativa europea contra la discriminación

##### ➤ Principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres fuera del mercado laboral

Mediante una propuesta de directiva<sup>17</sup>, la Comisión propone la prohibición de la discriminación por motivos de sexo en el acceso a los bienes y servicios y en el suministro de bienes y servicios, en particular, en el ámbito de los seguros, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los Estados miembros. Está prohibida toda discriminación directa entre mujeres y hombres, y en consecuencia, todo trato desfavorable debido a embarazo o maternidad al igual que toda discriminación indirecta. El acoso, el acoso sexual y la incitación a la discriminación se consideran discriminaciones por motivos de sexo y, por lo tanto, están también prohibidos. La Comisión Europea exhorta, en su informe de 2004 sobre la igualdad entre mujeres y hombres, a adoptar la propuesta de Directiva antes de marzo de 2005.

<sup>15</sup>Fuente: [www.un.org/spanish/conferences/Beijing/mujer2021.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/mujer2021.htm) (Consulta: noviembre 2004).

<sup>16</sup>Página oficial de Beijing+10: [www.un.org/womenwatch/daw/Review/](http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/)

<sup>17</sup>Propuesta de directiva del Consejo, de 5 de noviembre de 2003, aplicando el principio de la igualdad de trato entre mujeres y hombres en el acceso a los bienes y servicios y en el suministro de bienes y servicios.

### ➤ Carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo

La Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo, entiende por principio de igualdad de trato la ausencia de cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo y que existe una discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral perjudica de un modo desproporcionado a las personas de un sexo determinado, a menos que el objetivo perseguido por la aplicación de dicha disposición, criterio o práctica esté objetivamente justificado y cuando los medios para alcanzarlo sean apropiados y necesarios.

#### La Directiva se aplicará:

- ▶ A las situaciones cubiertas por el Artículo 141 (antiguo Artículo 119) del Tratado CE y por las Directivas 75/117/CEE (principio de igualdad de retribución), 76/207/CEE (acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales), y, en la medida en que exista discriminación por razones de sexo, por las Directivas 92/85/CEE (protección de trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en período de lactancia) y 96/34/CEE (permiso parental).
- ▶ A cualquier procedimiento civil o administrativo relativo a los sectores público o privado, con excepción de los procedimientos extrajudiciales.



### 5. Aspectos institucionales relacionados con la igualdad en la Unión Europea

Los aspectos relacionados con la Igualdad de Oportunidades dentro de la Unión Europea dependen del **Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea**.

De él depende la **Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales** que, a su vez, cuenta con una **Responsable de Asuntos Horizontales e Internacionales**, quien tiene entre sus com-

petencias concretas el desarrollo de las Políticas de Igualdad de oportunidades<sup>18</sup> pero además hay otras instancias y medidas que se ocupan de este tema:

➤ **Comité consultivo de igualdad de oportunidades**

En 1981, adjunto a la Comisión se crea un comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>19</sup>.

Las funciones del comité consisten en ayudar a la Comisión en la elaboración y en la realización de su política de fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en favorecer la comunicación permanente, entre los Estados miembros y las instancias interesadas, de experiencias, políticas e iniciativas en este ámbito.

El Comité está formado por cuarenta miembros con un mandato de tres años renovable. Comprende por cada Estado miembro, un representante designado por su Gobierno de los ministerios o servicios gubernamentales encargados de promover la igualdad de oportunidades a nivel nacional, así como un representante de los comités u organismos nacionales encargados específicamente del trabajo de las mujeres o de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, nombrado por la Comisión; a nivel comunitario, un total de cinco representantes de las organizaciones de empresarios y cinco representantes de las organizaciones de trabajadores, nombrados por la Comisión a propuesta de los interlocutores sociales. Dos representantes del Lobby Europeo de Mujeres participan en las reuniones del comité en calidad de observadoras; pueden admitirse asimismo, en calidad de observadores, representantes de organizaciones internacionales, profesionales o asociativas, previa solicitud motivada.

Equilibrio en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión.

Para instaurar una representación equilibrada de hombres y mujeres en los grupos de expertos y los comités creados por la Comisión, en el año 2000 ésta se comprometió<sup>20</sup> a conseguir una representación equilibrada de hombres y de mujeres. El objetivo a medio plazo era alcanzar un mínimo de un 40 % de representantes de cada sexo en cada comité y grupo de expertos.

A partir de este compromiso, cada año la Comisión elabora un informe de seguimiento.

<sup>18 - 19 - 20</sup> Vladimír Špidla es el actual Comisario elegido el 22 de noviembre de 2004, Odile Quintín es la Directora General de Empleo y Asuntos Sociales y Luisella Pavan-Woolfe, la responsable de Asuntos Horizontales e Internacionales.

### 1.3. Las Principales Estrategias: las Políticas Específicas, la Transversalidad de Género y la Estrategia Dual

Las **estrategias propias** que han utilizado las Políticas de Igualdad han sido fundamentalmente dos: las **políticas específicas** (que utilizan la acción positiva como instrumento fundamental) y la **transversalidad de género** (*gender mainstreaming* en su acepción inglesa) que incorpora la perspectiva de género en todas las políticas y medidas.

En la actualidad se apuesta por **una estrategia dual**.

Sus fundamentos se explican brevemente a continuación.

#### 1.3.1. Sobre las Políticas Específicas

Las **políticas específicas** se dirigen de manera muy concreta a la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres.

Las **acciones positivas** aplicadas a las Políticas de Igualdad han de entenderse como la materialización del principio de igualdad. Las medidas de acción positiva están encaminadas a suprimir los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar una situación de igualdad sustancial (o real) con respecto a los hombres.

Las **acciones positivas** son una herramienta fundamental de las políticas específicas de igualdad.



**Por ejemplo:** Los planes municipales para combatir la violencia hacia las mujeres son un ejemplo claro de política específica. Dentro de esa política específica, la reserva de cupos de viviendas sociales para mujeres víctimas de violencia es un ejemplo de una acción positiva.

En general, una acción positiva ha de tener carácter temporal y concreto, y su fin es remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado (en función de la raza, sexo, situación física de minusvalía, etc.) alcanzar una situación de igualdad real.

Para el Comité para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Consejo de Europa, las acciones positivas están "destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales".

Las acciones positivas no son discriminatorias: ante las reclamaciones sobre una supuesta discriminación como efecto de las acciones positivas, los organismos supranacionales avalan que la implementación de medidas de acción positiva, de carácter temporal y concreto, encaminadas a impulsar y lograr la igualdad, aunque pudieran conllevar un trato diferenciador entre los grupos, no puede ser entendida como discriminatoria.



En España, el argumento de que las acciones positivas a favor de las mujeres resultaban discriminatorias, ha sido rebatido en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, como se muestra en los textos siguientes recogidos de distintas sentencias:

- ▶ **Sentencia Constitucional 114/1983.** "Cuando las situaciones no son idénticas, la igualdad en el tratamiento legal resulta lícita y admisible".
- ▶ **Sentencia Constitucional 98/1985.** "El Artículo 9.2. de la Constitución puede actuar como principio matizador de la igualdad formal consagrada en el Artículo 14, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material".
- ▶ **Sentencia Constitucional 128/1987.** "La actuación de los poderes públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos, entre otras características por el sexo (y, cabe afirmar en la mayoría de las veces, por la condición femenina) y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no puede conside-

rarse vulneradora del principio de igualdad, aún cuando establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar un tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas".

- ▶ **Sentencia Constitucional 229/1992.** "La consecución del objetivo igualitario entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un derecho "desigual desigualitario", es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer".
- ▶ **Sentencia Constitucional 3/1993.** "En la perspectiva del Artículo 9.2., de promoción de las condiciones de igualdad, no se considera discriminatorio que, a fin de promover una real y efectiva equiparación de la mujer con el hombre, se adopten ciertas medidas de acción positiva en beneficio de la mujer..."

### 1.3.2. Sobre la Transversalidad de Género

La **transversalidad de género** es un concepto que surge en la 3ª Conferencia Internacional sobre las Mujeres (Nairobi, 1985) que promovió la Organización de Naciones Unidas y que se adopta a partir de la 4ª Conferencia (Beijing, 1995).

"El *mainstreaming* de género fue establecido como estrategia para la promoción de la consecución de la igualdad de género debido a que las estrategias anteriores fallaron en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Las lecciones aprendidas de la implementación de actividades y proyectos especiales para las mujeres en los años 70 y 80, indicaron que aunque tales proyectos resulten esenciales, no pueden por sí mismos producir los cambios necesarios en el estatus de la mujer. Las actividades centradas en las mujeres tendían a ser dejadas al margen y el acceso de las mujeres a los recursos y al poder seguía siendo mínimo. La concienciación sobre estas limitaciones provocó la estrategia de integración que intentó abordar el tema de la marginalización mediante la incorporación de "perspectivas de mujeres" en el desarrollo de las políticas y el diseño de proyectos y su implementación. Sin embargo, las perspectivas de las mujeres eran vistas todavía como

"complementos" y normalmente eran incorporadas en las etapas más avanzadas de los procesos de planificación, cuando ya se habían tomado todas las decisiones más importantes y se podía conseguir un impacto real mínimo. Los esfuerzos por corregir estos fallos llevaron hacia la estrategia de *mainstreaming* de género. El *mainstreaming* de género se basó en la necesidad de ir más allá del simple intento de integrar incuestionablemente a las mujeres en las agendas de desarrollo existentes, sino para cambiar o transformar las agendas de trabajo para que pudiesen responder más adecuadamente a las realidades y necesidades tanto de mujeres como de hombres".

**Carolyn Hannan, Directora de la División on the Advancement of Women ONU- DAW<sup>21</sup>**

La **ONU** define la transversalidad de género como:

"El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, inclusive las leyes, y está destinado a hacer que preocupaciones y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los sexos".

La **transversalidad de género** busca por tanto, incorporar la perspectiva de género en la toma de decisiones, la planificación, la puesta en marcha y la evaluación del conjunto de las políticas públicas, atravesando todos y cada uno de los ámbitos, sectores o actuaciones donde intervienen.

"El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas"



**Grupo de especialistas en *mainstreaming*. Consejo de Europa, 1995**

<sup>21</sup>Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre *Mainstreaming* - Unidad de Igualdad y Género, Sevilla, 8 y 9 de octubre de 2003.

En resumen, la transversalidad de género es una estrategia con resultados a medio y largo plazo para:

- ✓ Integrar la igualdad de oportunidades en las políticas y prácticas cotidianas de los gobiernos y otros organismos públicos.
- ✓ Evitar los desequilibrios y desigualdades existentes en la sociedad, involucrando tanto a mujeres como a hombres.
- ✓ Acabar con cualquier tipo de discriminación por razón de sexo.

Un reto para las administraciones públicas es, por tanto, adecuarse al principio de igualdad.

La principal herramienta de trabajo de la transversalidad de género es, por tanto, la introducción del **enfoque o perspectiva de género** que permite dar cuenta del modo en el que están construidas las diferencias entre hombres y mujeres en un contexto determinado. No se analiza sólo la situación de las mujeres sino la relación entre la situación de unas y de otros tomando el género como principio estructural.

Una de las concreciones de adoptar este enfoque en las políticas es aplicarlo a sus presupuestos. Se trata de analizar el impacto de género en los fondos destinados a cada política. Desde 2001, UNIFEM promueve una campaña para que en 2015 así sea en todos los países. Desde este organismo de Naciones Unidas se afirma que:

"El uso de **presupuestos sensibles al género** es una herramienta valiosa para considerar las desigualdades existentes en los gastos e ingresos de los gobiernos entre mujeres y niñas en comparación con hombres y niños. Los presupuestos sensibles al género no son presupuestos separados para mujeres y no intentan aumentar el gasto en programas específicos para mujeres; más bien, intentan que los presupuestos reflejen una perspectiva de género, de modo de asegurar que hombres y mujeres se beneficien de la misma forma de la distribución y uso de los recursos públicos. Además, son útiles para reconocer las distintas formas en que las mujeres contribuyen a sus sociedades y sus economías a través del trabajo no remunerado en la economía productiva y en su rol como cuidadoras en sus comunidades y sus familias. Los presupuestos sensibles al género también son un medio para que los gobiernos tra-

duzcan en acciones sus compromisos para con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres"<sup>22</sup>.

Es evidente que la aplicación del enfoque de género al análisis presupuestario contribuye a realizar el seguimiento de los logros de las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres.

**En España**, la legislación ha recogido el interés de la estrategia de la transversalidad de género de forma especial en la siguiente normativa:

- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre **medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno**. Esta Ley recoge en su artículo primero: "El procedimiento de elaboración de proyectos de ley (...) se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar".
- Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, por el que se crea el **Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres** (BOE nº 251, de 19/10/00), integrado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se fija en el Real Decreto que este Observatorio "tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación de las mujeres, respecto a la de los hombres, y el efecto de las políticas institucionales puestas en marcha, para promover la participación de las mujeres, en todos los ámbitos, en un plano de igualdad".
- ORDEN PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al **Acuerdo de Consejo de Ministros** por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres. Se recogen medidas en los ámbitos de: Empleo, Empresa, Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, Investigación, Solidaridad, Deporte, Lucha contra la Violencia de Género y en otro apartado denominado "Otras Medidas para la Igualdad", se especifican las del Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

<sup>22</sup>[www.unifem.org/news\\_events/story\\_detail.php?StoryID=327&lang=spn](http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=327&lang=spn)



La administración local tiene un reto importante: adecuar sus políticas y su organización al principio de igualdad. Para ello deberá poner en marcha estrategias de transversalidad de género en todas y cada una de sus actuaciones.

### 1.3.3. ¿Hacia una Estrategia Dual?

La diferencia principal entre la transversalidad de género y las políticas específicas de igualdad reside en los actores involucrados y los sectores implicados:

- Las políticas específicas parten de que la desigualdad entre sexos es el problema a resolver, por ello se dirigen de forma concreta a las mujeres o desarrollan mecanismos de igualdad como son las acciones positivas.
- El punto de partida de la transversalidad de género es que las políticas públicas existen y en la mayoría de las ocasiones, no tienen en cuenta sus diferentes efectos sobre mujeres y hombres. Entonces, es preciso reconstruir el proceso para que los actores comúnmente involucrados tengan en cuenta la perspectiva de género para el logro de resultados igualitarios en su política.

Sin embargo, se está constatando que el desarrollo de políticas específicas de igualdad no está logrando los resultados esperados. ¿Cuáles pueden ser las razones de la falta de progreso y comprensión de la igualdad de género? Entre otras, el Grupo de especialistas de transversalidad (1995) del Consejo de Europa, destaca las siguientes:

1. Una razón es pensar que la igualdad de género se logra a través de la igualdad legal, por la suscripción de convenios y acuerdos internacionales, como puede ser la *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, etc. Aún así, es necesario reconocer que es una base imprescindible para el logro de la igualdad real y que se ha reforzado durante los últimos años.

- . Otra razón puede ser el hecho de que las Políticas de Igualdad se desarrollan desde espacios con poco poder, de modo marginal y sin incidir claramente en las políticas generales. En opinión del citado Grupo de especialistas, se considera que los mecanismos de igualdad actúan con frecuencia aisladamente, "incluso como un laboratorio donde se genera y concentra un conocimiento óptimo de los problemas de género", pero sin capacidad de influencia suficiente para resolverlos.

Si las Políticas de Igualdad deberían actuar allí donde se provocan desigualdades, se encuadran normalmente, sin embargo, en campos de actuación muy limitados, con competencias limitadas, y con poca influencia en las políticas generales (que son las que, finalmente, afectan a la mayoría de la población).

3. Una tercera razón tiene relación con la debilidad de la posición de las mujeres líderes en la adopción de medidas. Sería necesaria una presencia e influencia más equilibrada de mujeres y hombres para dar a la igualdad de género un lugar destacado en el calendario político.
4. Por último, otra razón está en la metodología utilizada hasta ahora. La mayoría de las Políticas para la igualdad son políticas específicas y tratan sólo las necesidades concretas de las mujeres. Además, estas Políticas están dirigidas principalmente hacia las mujeres y no hacia los hombres, a pesar de estar orientadas a remediar el desequilibrio entre los sexos. Está claro que los cambios serán limitados, en la medida en que se centren únicamente en un lado del problema. La Política de Igualdad debería asegurar que la perspectiva de género se integre en todas las áreas políticas y que todo el conjunto de la población se vea involucrado en la promoción de la igualdad.

Así pues, en tanto los desequilibrios entre mujeres y hombres continúen influyendo en todos los ámbitos de la vida, resulta cada vez más evidente que se necesitan nuevos enfoques, nuevas estrategias y nuevos métodos para alcanzar el objetivo de la igualdad de género. El asunto de la igualdad necesita ser dirigido a un nivel más alto, es decir, más estructural y más amplio y debería incluir un espectro más diverso de actores.



Parecería que la solución está en la estrategia de la transversalidad, sin embargo, es muy poco probable que la transversalidad de género triunfe en una entidad en la que no existe ninguna política específica de igualdad, y donde no hay instrumentos ni actores para implementarla.

Por ello, se entiende que la transversalidad de género no puede reemplazar ni redundar en los mecanismos y políticas específicas en materia de igualdad de género, sino que ha de complementarlas. Por ello, se propone lo que se ha venido en llamar **Estrategia dual**, es decir, el desarrollo complementario de las dos estrategias.

No obstante, sería de gran interés tener en cuenta los requisitos previos y condiciones favorables para la implementación de la transversalidad de género, que han sido señalados por el citado Grupo de Especialistas:

- ✓ **Voluntad política de la Entidad**, que implique interés por cuestionar las actuales relaciones de género y los marcos conceptuales, los procesos y las políticas que perpetúan la desigualdad.
- ✓ **Existencia de políticas específicas de igualdad en la Entidad**. Históricamente, tales políticas comprenden siete aspectos:
  - Legislación de Igualdad de Oportunidades y en contra de la Discriminación. El ordenamiento jurídico, en general, sirve de salvaguardia contra la discriminación y tiene gran incidencia en el desarrollo de las Políticas de Igualdad.
  - Existencia de Defensorías de Igualdad, o Comisiones de Igualdad y Consejos para la protección contra la discriminación sexual.
  - Organismos especializados en Igualdad en la Administración.
  - Políticas y acciones específicas de Igualdad para proteger los intereses específicos de mujeres y hombres.
  - Establecimiento de Servicios de Igualdad o departamentos especializados dentro de cada Ministerio, Organismo, Departamento....

- Investigación y formación sobre problemas de igualdad de género.
  - Sensibilización creciente sobre la igualdad de género.
- ✓ **Estadísticas.** Los datos sobre la situación de las mujeres y de los hombres y sobre las relaciones actuales de género, son absolutamente necesarios para la transversalidad de género. El problema consiste, por una parte, en que las estadísticas no siempre aparecen segregadas por sexo y, por otra parte, que estos datos y su interpretación pueden ser orientados en modo sexista.
- ✓ **Conocimiento detallado de las relaciones de género.** No todo conocimiento puede desarrollarse en mecanismos de igualdad y, por lo tanto, deberán realizarse investigaciones suficientes y estar disponibles.
- ✓ **Conocimiento de la Administración.** La transversalidad de género implica la reorganización, el desarrollo, la puesta en marcha y la evaluación de procesos políticos, así como también información sobre el funcionamiento del sistema administrativo. Esto incluye la información de competencias, de reconocimiento de los actores involucrados, el reparto de tareas y responsabilidades, etc.
- ✓ **Recursos humanos y financieros.**
- ✓ **Participación de las mujeres en la vida política y pública, y en la toma de decisiones.**

### 1.3.4. *Organismos y Planes de Igualdad en el Estado y en las Comunidades Autónomas*

De forma particular, las políticas específicas y la transversalidad de género quedan recogidas en los planes de igualdad que los Organismos especializados han promovido y puesto en funcionamiento en el ámbito del Estado y en el de las Comunidades Autónomas:

La **Secretaría General de Políticas de Igualdad**, creada en 2004<sup>23</sup> dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con rango de subsecretaría, tiene las siguientes competencias<sup>24</sup>:

- a) El impulso de las Políticas de Igualdad de oportunidades para promover y consolidar la presencia de las mujeres en todos los ámbitos, tanto públicos como privados.
- b) El impulso de la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las políticas de los diferentes ámbitos de actuación.
- c) El impulso de la coordinación de las políticas de la Administración General del Estado en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con las de la Administración autonómica y de la Administración local.
- d) La promoción de la participación de los agentes sociales en materia de igualdad de oportunidades y el fomento de la participación del movimiento asociativo en dicha materia.
- e) El análisis, elaboración, coordinación y realización del seguimiento de los programas de actuación de la Administración General del Estado en la materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos, al objeto de promover y consolidar la transversalidad en la aplicación del principio de igualdad de oportunidades.
- f) La potenciación de la presencia española en los foros internacionales, adquiriendo un papel dinamizador e impulsor de Políticas de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

<sup>23</sup>Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>24</sup>Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- g) El impulso y coordinación, con los organismos competentes, de la ordenación normativa en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la evaluación, dirección, planificación y coordinación de las políticas públicas de la Administración General del Estado en la materia, relacionadas con la violencia ejercida sobre las mujeres.
- h) El desarrollo de la normativa vigente, así como el impulso de nuevos procedimientos jurídicos contra la violencia ejercida sobre la mujer, adoptando las actuaciones necesarias para combatir esta forma de violencia.
- i) La promoción, fomento y desarrollo de las condiciones que posibiliten la erradicación del tráfico de mujeres y la prostitución.
- j) La promoción de la formación académica superior en materias de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, al objeto de crear especialistas en esta materia.
- k) El impulso de la introducción en el sistema educativo de principios para desarrollar en el alumnado su capacidad para la resolución pacífica de conflictos y para la comprensión y el respeto de la igualdad entre mujeres y hombres.
- l) El impulso y tutela de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, para mujeres y hombres.
- m) La promoción de la integración social, económica y laboral de mujeres en situaciones especiales de exclusión y discriminación, de acuerdo al principio de igualdad de trato.

El **Instituto de la Mujer**<sup>25</sup> es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad que se creó por Ley 16/1983, de 24 de octubre y que se reestructuró en mayo de 1997.

<sup>25</sup>Fuente: [www.mtas.es/mujer/historia.htm](http://www.mtas.es/mujer/historia.htm) (Consulta: diciembre 2004)

Su finalidad es, por un lado, promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y, por otro, la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. Por tanto, es el organismo del Gobierno central que promueve las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres.

Los **Planes de Igualdad** que se han puesto en funcionamiento desde el Instituto de la Mujer desde su creación, han sido el marco de referencia de los objetivos a cumplir y las actuaciones a desarrollar por parte de todos los agentes implicados.

Desde la creación del Instituto de la Mujer, se han puesto en funcionamiento cuatro Planes de Igualdad:

- El primero de ellos, con un periodo de vigencia comprendido entre 1988 y 1990, pretendió, básicamente, asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico con el texto constitucional en materia de protección y garantía de la igualdad, eliminando las disposiciones legales discriminatorias existentes, hasta ese momento, en nuestra legislación; especialmente, en materia civil, laboral y penal;
- El segundo (1993-1995) tuvo como finalidad básica la adopción de medidas para avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real; es decir, la promoción y desarrollo de medidas de acción positiva, principalmente, en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo.
- El tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades (1997-2000), aprobado en marzo de 1997, pretendió promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas.

- El cuarto Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006) fue aprobado el 7 de marzo de 2003 por el Consejo de Ministros, y presentado ese mismo día, con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo). En él se establecen las líneas de actuación del Instituto de la Mujer para los próximos cuatro años, con el fin de introducir la igualdad de género en todas las políticas de intervención, así como de impulsar el avance de las mujeres en aquellos ámbitos de la vida social en que su presencia se muestra, todavía, insuficiente<sup>26</sup>.

En el momento de redactar este documento<sup>27</sup> se anuncia una próxima **Ley de Igualdad** de ámbito estatal.

En las **Comunidades Autónomas** también hay **ORGANISMOS Y PLANES DE IGUALDAD**:

En todas las Comunidades Autónomas hay organismos especializados que se ocupan expresamente de conseguir el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. No todos tienen el mismo nivel de autonomía, ni realizan las mismas actividades y algunos tienen planes de actuación concretos. Un resumen a la fecha, se recoge en la siguiente tabla:

<sup>26</sup>[www.mtas.es/mujer/piom.htm](http://www.mtas.es/mujer/piom.htm) (fecha consulta: julio 2005).

<sup>27</sup>Julio 2005.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ORGANISMO DE IGUALDAD (diciembre 2004)	Página web del organismo de igualdad <sup>28</sup>	Planes vigentes (diciembre 2004) y leyes de igualdad <sup>29</sup>
<b>ANDALUCÍA</b>	Instituto Andaluz de la Mujer, dependiente de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.	<a href="http://www.juntadeandalucia.es/iam">www.juntadeandalucia.es/iam</a>	Plan de acción del Gobierno Andaluz contra la violencia hacia las mujeres (2001-2004). Existe una Unidad de Igualdad de Género.
<b>ARAGÓN</b>	Instituto Aragonés de la Mujer, dependiente del Departamento de Servicios Sociales y Familia.	<a href="http://portal.aragob.es">http://portal.aragob.es</a>	III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de Aragón (2001-2004).
<b>ASTURIAS</b>	Instituto Asturiano de la Mujer, con rango de Dirección General y adscrito a la Consejería de la Presidencia.	<a href="http://tematico.princast.es/imujer/">http://tematico.princast.es/imujer/</a>	IV Plan de Acción Positiva para las Mujeres del Principado de Asturias (2001-2005).
<b>BALEARES</b>	Institut Balear de la Dona dependiente de la Conselleria de Presidència i Esports.	<a href="http://www.caib.es/govern/organigrama/area.ct.jsp?coduo=232">www.caib.es/govern/organigrama/area.ct.jsp?coduo=232</a>	III Plan de de Actuación para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de las Islas Baleares (2002-2005).

<sup>28</sup>Consulta: diciembre 2004.

<sup>29</sup>Un estudio comparativo de los distintos planes de igualdad autonómicos a enero de 2005 se puede encontrar dentro de la página institucional del Instituto de la Mujer del MTAS. [www.mtas.es/mujer/politicas/Comparativa.pdf](http://www.mtas.es/mujer/politicas/Comparativa.pdf) (Consulta: octubre 2005)

<b>CANARIAS</b>	Instituto Canario de la Mujer adscrito a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.	<a href="http://www.icmujer.org">www.icmujer.org</a>	III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006). Programa Canario para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2002-2006).
<b>CANTABRIA</b>	Dirección General de la Mujer, adscrita a la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos.	<a href="http://www.mujerdecantabria.com">www.mujerdecantabria.com</a>	III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Cantabria (2003-2006). Existe una Unidad de Igualdad de Género.
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	Instituto de la Mujer, adscrito a la Consejería de Relaciones Institucionales.	<a href="http://www.jccm.es/relainst/mujer/index.htm">www.jccm.es/relainst/mujer/index.htm</a>	IV Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en Castilla-La Mancha (2004-2008). Dictó la primera Ley contra la violencia hacia las mujeres.
<b>CASTILLA-LEÓN</b>	Dirección General de la Mujer, adscrita a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.	<a href="http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cfo/dgm">www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cfo/dgm</a>	III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Comunidad de Castilla y León (2001-2005).
<b>CATALUÑA</b>	Institut Català de la Dona, adscrito al Govern de la Generalitat.	<a href="http://www.gencat.net/icdona/index.htm">www.gencat.net/icdona/index.htm</a>	Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya (2005-2007). Programa per a l'abordatge integral de les violències contra les dones (2005-2007).

<b>CEUTA</b>	Centro Asesor de la Mujer dependiente de la Consejería de Bienestar Social.	<a href="http://www.ciceuta.es/inicio.htm">www.ciceuta.es/inicio.htm</a>	III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006). Programa Canario para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2002-2006).
<b>EUSKADI</b>	Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, dependiente de la Presidencia del Gobierno Vasco.	<a href="http://www.emakunde.es">www.emakunde.es</a>	III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la C.A. de Euskadi. Enfoque de Género en las Políticas Públicas. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
<b>EXTREMADURA</b>	Instituto de la Mujer de Extremadura, adscrito a la Consejería de Cultura.	<a href="http://www.culturaextremadura.com/mujer/index_mujer.htm">www.culturaextremadura.com/mujer/index_mujer.htm</a>	El II Plan de Igualdad finalizó en 2003 Plan de Actuación del Gobierno Extremeño para avanzar en la erradicación y prevención de la violencia contra la mujer.
<b>GALICIA</b>	Servizo Galego de Igualdade adscrito a la Consellería de Familia, Xuventude e Voluntariado.	<a href="http://www.xunta.es/auto/sgi/">www.xunta.es/auto/sgi/</a>	Lei 7/2004, de 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes (D.O.G. 3/08/2004). (B.O.E. 21/09/2004). Plan de Acción contra a Violencia de Xénero (2002-2005).
<b>LA RIOJA</b>	Área de la Mujer de la Dirección General de Servicios Sociales, adscrita a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales.	<a href="http://www.larioja.org/web/centrales/servicios_sociales/mujer.htm">www.larioja.org/web/centrales/servicios_sociales/mujer.htm</a>	II Plan Integral de la Mujer (2001-2004). II Plan contra la violencia doméstica en La Rioja (2001-2004).

<b>MADRID</b>	Dirección General de la Mujer, adscrita a la Consejería de Empleo y Mujer.	<a href="http://www.madrid.org/comun/dg_Mujer/0,3583,102823639_0_102825274_00.html">www.madrid.org/comun/dg_Mujer/0,3583,102823639_0_102825274_00.html</a>	IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2002-2005)
<b>MELILLA</b>	Viceconsejería de la Mujer, dependiente de la Consejería de Educación, Juventud y Mujer	<a href="http://www.melilla.es/portal/siac/organigrama/ver.jsp?id=127">www.melilla.es/portal/siac/organigrama/ver.jsp?id=127</a>	
<b>MURCIA</b>	Instituto de la Mujer, adscrito a la Consejería de Presidencia.	<a href="http://www.carm.es/cpres/home.jsp">www.carm.es/cpres/home.jsp</a>	III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2004-2005). II Plan de Acciones contra la Violencia hacia las Mujeres.
<b>NAVARRA</b>	Instituto Navarro de la Mujer, adscrito al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.	<a href="http://www.cfnavarra.es/inam/INDEX.HTM">www.cfnavarra.es/inam/INDEX.HTM</a>	
<b>VALENCIA</b>	Dirección General de la Mujer, adscrita a la Conselleria de Bienestar Social.	<a href="http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true">www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true</a>	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2001-2004). Plan de medidas del Gobierno Valenciano para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres (2001-2004). Ley 9/2003 de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Por último, cabe añadir que la **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP)** tiene entre sus comisiones la Comisión de Igualdad formada por representantes políticas locales que definen las líneas estratégicas de la FEMP en materia de igualdad de oportunidades.



Como podrá comprobarse en apartados sucesivos, la mayoría de estas líneas de trabajo tienen sus antecedentes en la legislación internacional y comunitaria.

*Para ampliar la información sobre este apartado*



**I. Normativa e iniciativas europeas más relacionada con las políticas específicas y la transversalidad de género:**

Las comunicaciones y decisiones de la Comisión relacionadas con este aspecto son:

➤ **Integración de la igualdad de oportunidades en las políticas comunitarias**

La Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 1996, "Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias" tiene como objetivo: "Movilizar explícitamente con vistas a la igualdad entre mujeres y hombres al conjunto de las acciones y políticas generales, introduciendo desde su concepción, de manera activa y transparente, la atención a sus posibles efectos sobre las respectivas situaciones de las mujeres y los hombres"<sup>30</sup>.

<sup>30</sup>Fuente: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10921.htm> (Consulta: noviembre 2004)

➤ **Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)**

Adoptada en junio de 2000, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, "Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)" [COM (2000) 335 final] tiene como objetivo establecer un marco de actuación que permita integrar la cuestión de la igualdad en todas las actividades comunitarias, de manera que éstas ayuden a alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres.

➤ **Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades (2001-2005)**

La Decisión 2001/51/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005) tiene como objetivo promover la igualdad entre hombres y mujeres, en particular mediante la asistencia y el apoyo a la estrategia marco comunitaria. Para ello, el programa coordina, apoya y financia la aplicación de proyectos transnacionales.

En realidad se trata del quinto programa de acción comunitaria que es uno de los instrumentos necesarios para la puesta en práctica de la estrategia marco comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres adoptada por la Comisión en junio de 2000.

La Comisión y los Estados miembros intentan que este Programa sea coherente y complementario con otras acciones pertinentes de la Unión Europea (UE) y la Comunidad, tales como las financiadas por los programas **Daphne** (medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres), **STOP** (programa de estímulo e intercambios destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños), **Phare** (acción de ayuda económica en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental. Originalmente, Phare se destinó exclusivamente a dos países: Hungría y Polonia), **MEDA** (medidas de cooperación para ayudar a los terceros países mediterráneos a reformar sus estructuras económicas y sociales y para atenuar las repercusiones sociales y medioambientales del desarrollo económico), el **Sexto Programa Marco de Investigación 2002-2006** (acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a con-

tribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación), el **Programa para Luchar Contra la Exclusión Social** y el **Programa de Acción para Luchar Contra la Discriminación 2001-2006**.

Además, el programa debe tener en cuenta las acciones específicas en favor de la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de empleo y de trabajo que pueda desarrollar la Unión en el marco de los Fondos Estructurales, de la iniciativa comunitaria **EQUAL** o de las medidas de fomento de la cooperación para reforzar la estrategia de empleo<sup>31</sup>.

➤ **DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO** por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social - **PROGRESS**, Bruselas, 14.7.2004 - COM(2004) 488 final - a la fecha (octubre 2005) en trámite de aprobación por el Parlamento Europeo -

Donde se cita que "habida cuenta de los objetivos de la "Agenda de Lisboa" en materia de igualdad, y sobre la base del acuerdo político al que se llegó en el Consejo, el Consejo Europeo afirmó su apoyo a la creación de un **Instituto Europeo de Género** e invitó a la Comisión a presentar una propuesta específica. La Comisión prevé adoptar la propuesta correspondiente antes de que finalice este año, con una dotación de 52,7 millones de euros para el periodo 2007-2013. La creación del Instituto no tendrá incidencia presupuestaria, ya que este importe se ha deducido del programa PROGRESS. La principal función del Instituto consistirá en facilitar a la Comunidad y a los Estados miembros información y datos objetivos, fiables y comparables en materia de igualdad entre hombres y mujeres, que permitan adoptar medidas en este ámbito. Asimismo, servirá de catalizador para elaborar, analizar y difundir información que permita mejorar la igualdad entre hombres y mujeres en Europa. A fin de evitar duplicaciones con otros institutos o agencias, en la propuesta mencionada anteriormente se definirá de forma detallada el ámbito exacto de sus competencias"<sup>32</sup>.

<sup>31</sup>Fuente: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10904.htm> (Consulta: noviembre 2004)

<sup>32</sup>Fuente: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004\\_0488es01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0488es01.doc) (Consulta: octubre 2005)

Una de las cinco secciones en las que se organiza este Programa es la igualdad entre mujeres y hombres desde donde se "apoyará la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres, y fomentará la integración de la perspectiva de género en las políticas de la UE mediante:

1. Una mejora de la comprensión de la situación de las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes.
2. Un apoyo a la aplicación de la legislación de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres mediante un aumento del control, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.
3. La sensibilización, la difusión de información y el fomento de un debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género.
4. Un aumento de la capacidad de las principales redes de la UE para perseguir los objetivos políticos comunitarios".

**Garantizar la transversalidad de género en los aspectos financieros** ha sido un objetivo recogido en distintas propuestas:

✓ **EQUAL**<sup>33</sup>:

Una iniciativa de lucha contra la desigualdad y la discriminación en el mercado de trabajo que contempla como directrices: la capacidad de inserción profesional, el espíritu de empresa, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

<sup>33</sup>Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14.04.2000 por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo [C(2000)853 - Diario Oficial C127 de 05.05.2000].

✓ Integración de la igualdad de oportunidades en el marco de los Fondos Estructurales:

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de diciembre de 2002, sobre la Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006 [COM (2002) 748 final] presenta recomendaciones destinadas a suprimir los obstáculos que frenan el éxito de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los Fondos Estructurales.

✓ Fomento de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres:

La Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de mayo de 2003, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres, se basa en el apartado 2 del Artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que otorga al Consejo el poder de adoptar las medidas apropiadas para luchar contra cualquier forma de discriminación y, en concreto, la discriminación por motivos de sexo. Es un programa para prestar ayuda financiera a las organizaciones cuyas actividades persigan un objetivo de interés general europeo en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres, por ejemplo, el Lobby Europeo de Mujeres y otras organizaciones que trabajan a escala europea para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

#### 1.4. Línea de Trabajo: el Empleo de las Mujeres

La mayoría de las Políticas de Igualdad que se ejecutan desde cualquier ámbito administrativo tienen como uno de sus ámbitos preferentes el del empleo de las mujeres, contemplando como objetivos la mejora en el acceso, la promoción en el empleo, la remuneración igual para trabajo de igual valor y la lucha contra el acoso sexual en el trabajo.

Aún cuando las Corporaciones locales en España no disponen expresamente de competencias en materia de empleo, sin embargo pueden poner en marcha diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación en sus respectivos territorios, y que en buena medida son instrumentados o subvencionados desde la Administración Central o regional (Convenios INEM-Corporaciones Locales, Agentes de Desarrollo Local, Iniciativas Locales de Empleo, etc.), a los que se suma además la importante financiación procedente de los fondos europeos.

No todas las mujeres empleadas lo son en la 'Economía formal' que es aquella cuyas actividades se atienen a todos los requerimientos legales del país de referencia - en este caso España - en un momento histórico determinado. Por esta razón en muchos casos, la política local sobre el empleo se destina a mujeres incluidas en la denominada 'Economía sumergida'.

#### Economía sumergida:

Cuando se realiza un diagnóstico del mundo laboral y sobre todo, del mundo laboral de las mujeres, se encontrará información no solo de que existe una economía formal sino también una economía no formalizada, lo que se ha dado en llamar ECONOMÍA INFORMAL (y en ocasiones, ECONOMÍA SUMERGIDA), un fenómeno que no es nuevo aunque se agudiza relacionado con el desempleo, la precarización y la pobreza, y que coexiste con situaciones laborales formales relacionadas con la reorganización de los procesos productivos (el aumento del trabajo a domicilio y la descentralización productiva, entre otros).

...





...

Bajo el denominador de Economía Informal se agrupan todas aquellas actividades económicas de naturaleza legal que estando remuneradas (aunque tal remuneración no se produzca en dinero, sino a partir de trueques, por ejemplo) no se atienen a las normativas legales vigentes en un momento histórico y en un país dado. En España, esto quiere decir que no existe un documento legal formalizado, un contrato, y de ellas no se pagan los impuestos ni todas o parte de las cotizaciones que dan derecho a quien trabaja a percibir las prestaciones sociales del empleo formal. La Comisión de las Comunidades Europeas se refiere a estas actividades como *trabajo no declarado* y son las mujeres sus principales protagonistas. Según las hipótesis que maneja la Unión Europea, la economía sumergida parece representar entre el 7 y el 16 % del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea, es decir, entre el 7 y el 19 % del volumen total de empleo declarado.

La preocupación por garantizar un empleo digno a las mujeres está recogida en normas de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** que ha aprobado convenios y recomendaciones en torno a este tema.

España ratificó en 1967 y en 1985 tres importantes **Convenios de la OIT**:

- ▶ El C100 que está relacionado con la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.
- ▶ El C111 sobre discriminación en el empleo.
- ▶ Y el C156 sobre igualdad de oportunidades para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

También la **Unión Europea** ha incluido esta línea de trabajo en su Política de Igualdad de oportunidades: además de aprobar iniciativas como la de EQUAL y todas las consecuencias de la estrategia de

transversalizar todas las políticas desde la perspectiva de género en los Fondos Estructurales, ha dictado **directivas** específicas que obligan a los estados miembros a respetar la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, a la protección de la maternidad y de la igualdad de retribución por trabajos de igual valor.

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 invitó a la Comisión y a los Estados miembros a promover todos los aspectos de la igualdad de oportunidades en las políticas de empleo, entre otras medidas reduciendo la segregación profesional y haciendo más fácil conciliar la vida laboral con la vida familiar. Dentro de la Estrategia Europea para el Empleo, se establece el **Pacto Europeo para el Empleo**, en el marco del Proceso de Luxemburgo, y uno de sus pilares es "el desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada de empleo para la mejora de la eficacia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral"<sup>34</sup>. En el Consejo Europeo de Estocolmo se fijó, entre otros objetivos, el de conseguir una tasa de empleo femenino para el año 2010 del 60% (en la actualidad en España es del 44%) y reducir de forma significativa las diferencias de retribución entre hombres y mujeres.

En la, hasta el momento, última Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) se recoge como uno de sus ámbitos de trabajo el de "Promover la igualdad de las mujeres y los hombres en la vida económica" y se proponen tres objetivos operativos:

- ✓ Reforzar la dimensión de la igualdad entre mujeres y hombres en la estrategia europea de empleo. Se tratará, concretamente, de fomentar el aprendizaje permanente de las mujeres y de promover su empleabilidad y su acceso a puestos de trabajo en el ámbito de las tecnologías de la información.
- ✓ Mejorar la utilización de los Fondos Estructurales para promover la igualdad entre mujeres y hombres, concretamente a través de los Fondos EQUAL , INTERREG , URBAN y LEADER .

<sup>34</sup>Fuente: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10234.htm> (Consulta: diciembre 2004)

- ✓ Elaborar estrategias para fomentar la integración de la perspectiva de género en todas las políticas que afecten al papel de las mujeres en la economía. En este contexto, será necesario potenciar el diálogo con los directivos de las empresas que operan en Europa en torno a su contribución a la igualdad de las mujeres y de los hombres en la vida económica. También se propone crear un distintivo europeo (un premio o un certificado) que se adjudique cada año a las empresas que hayan desarrollado buenas prácticas en materia de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres

El **Grupo Temático de Igualdad de Oportunidades** es el instrumento en España de coordinación y foro de análisis del principio horizontal, fomento de la igualdad de oportunidades mujer/hombre en las intervenciones de los Fondos estructurales (2000-2006). Está copresidido por el Ministerio de Hacienda y el Instituto de la Mujer<sup>35</sup>.

*Para ampliar la información sobre este apartado*



### 1. Normativa de la OIT más significativa sobre Igualdad de Oportunidades en el trabajo y en el empleo

- El Convenio C100<sup>36</sup> de 1951 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, que entró en vigor en 1953.

En su Artículo 2, dice: "Todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de

<sup>35</sup>En representación de las CCAA son miembros del Grupo todos y cada uno de los organismos regionales de igualdad y los jefes de fila de Fondos Estructurales de todas las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En representación de la Administración General está cada organismo gestor de los Fondos Estructurales. Por parte de la Comisión Europea hay una representación de la que forman parte, la Unidad de Igualdad para mujeres y hombres de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales y las Unidades gestoras de los cuatro Fondos Estructurales. Fuente: Instituto de la Mujer ([www.mtas.es/mujer/fondestruct2.htm](http://www.mtas.es/mujer/fondestruct2.htm)) (Consulta: diciembre 2004)

<sup>36</sup>Fuente: [www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=101&chapter=1&query=%28%23subject%3D04%29+%40ref&highlight=&querytype=bool](http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=101&chapter=1&query=%28%23subject%3D04%29+%40ref&highlight=&querytype=bool) (Consulta: noviembre 2004)

fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor". Este Convenio concretó aún más sus propuestas en la Recomendación sobre igualdad de remuneración (1951) que recoge que:

"Para facilitar la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor se deberían tomar medidas pertinentes, cuando fuere necesario, para elevar el rendimiento de las trabajadoras, especialmente:

- a) Garantizando a los trabajadores de uno u otro sexo facilidades iguales o equivalentes, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación.
- b) Adoptando medidas adecuadas para estimular entre las mujeres la utilización de las facilidades, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación.
- c) Estableciendo servicios sociales y de bienestar que correspondan a las necesidades de las trabajadoras, especialmente de aquellas que tengan cargas familiares, y financiando dichos servicios con fondos públicos generales, con fondos del seguro social o con fondos de las empresas o industrias, destinados al bienestar y constituidos con pagos efectuados en beneficio de los trabajadores, independientemente del sexo.
- d) Promoviendo la igualdad entre la mano de obra masculina y la femenina en cuanto al acceso a las diversas profesiones y funciones, a reserva de las disposiciones de la reglamentación internacional y de la legislación nacional relativas a la protección de la salud y al bienestar de las mujeres.
- e) Convendría desplegar todos los esfuerzos posibles para inculcar en la opinión pública las razones por las que debiera aplicarse el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
- f) Convendría emprender aquellos estudios e investigaciones que puedan contribuir a promover la aplicación de este principio".

- El Convenio que más adelante, en 1958, se firmó en Ginebra entrando en vigor dos años después y que España ratificaría en 1967 es el **Convenio C111<sup>37</sup> relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación**. En el Artículo 1, establece:
1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:
    - a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.
    - b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
  2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
  3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Paralelamente, la OIT aprueba la **Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), que establece las disposiciones correlativas a este Convenio**. Apunta entre otras ideas que "todos los organismos oficiales deberían aplicar una política de empleo no discriminatoria en todas sus actividades" y cita de forma expresa que ello puede conseguirse entre otras cosas, "alentando a los Estados o a las provincias de un Estado federal, a las administraciones locales y a los organismos y empresas que sean propiedad del Estado o estén sometidos a su control a garantizar la aplicación de dichos principios; o subordinando al cumplimiento de dichos principios la concesión de contratos que supongan un gasto de fondos públicos".

<sup>37</sup>Fuente:

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconvs.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=112&chapter=1&query=%28%23subject%3D04%29+%40ref&highlight=&querytype=bool> (Consulta: noviembre 2004).

La **Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares**, (1965), concreta que las entidades públicas locales pueden "alentar y facilitar la organización de servicios y medios adecuados y suficientes de asistencia a la infancia, a un costo razonable, o gratuitos en caso de necesidad, con arreglo a disposiciones flexibles y de modo que respondan a las necesidades de niños de diferentes edades y de sus padres y madres que trabajan". E incluso, en sus disposiciones varias, la Recomendación concluye que: "debería prestarse toda la atención necesaria, en la medida de lo posible y de lo que las necesidades locales requieran, a las cuestiones que interesan particularmente a las trabajadoras con responsabilidades familiares, tales como la organización de medios de transporte público, la armonización de los horarios de trabajo, horarios escolares y de servicios y medios de asistencia a la infancia, así como los medios necesarios para simplificar y aligerar, a bajo costo, las labores domésticas. Debería ponerse particular interés en desarrollar servicios de ayuda doméstica, organizados o controlados por una autoridad pública que, en caso de necesidad, presten a las mujeres con responsabilidades familiares asistencia calificada a un precio razonable".

- En 1985, España ratificó un nuevo convenio por la igualdad: el **Convenio C156<sup>38</sup> sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares** que había sido firmado en 1981.

El Artículo 3 de este Convenio especifica que "Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales".

<sup>38</sup>Fuente:

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconvs.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=157&chapter=1&query=%28%23subject%3D04%29+%40ref&highlight=&querytype=bool> (Consulta: noviembre 2004).

Para los entes locales, este Convenio tiene importancia en tanto en cuanto en su Artículo 5 se especifica que además de las medidas oportunas desde el ámbito estatal, deberán adoptarse: "todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

- a) Tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades locales o regionales.
- b) Desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar".

La OIT ha puesto en marcha programas y proyectos para garantizar el cumplimiento de la igualdad de trato<sup>39</sup>.

En el mismo año de la aprobación de este Convenio se dicta la **Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares**, y en ella se insta a los Estados miembros a "incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales".

- **Comunicación de la Comisión, de 7 de abril de 1998, sobre el trabajo no declarado**<sup>40</sup>. El objetivo de esta comunicación era abrir un debate sobre las causas del trabajo no declarado y sobre las posibilidades de lucha contra este fenómeno en el marco de la Estrategia europea de empleo.

<sup>39</sup>Para más información puede consultarse la página: [www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sdg.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sdg.htm) (Consulta: diciembre 2004)

<sup>40</sup>Fuente: [europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/cl1710.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/cl1710.htm) (Consulta: diciembre 2004)



## 2. Organismos de Igualdad en la OIT

La igualdad entre hombres y mujeres constituye uno de los elementos claves del programa de acción de la OIT a favor de un trabajo decente<sup>41</sup> para todos. Para alcanzar este objetivo la OIT considera que es necesario promover cambios en el plano social e institucional que fomenten la equidad y el crecimiento.

El enfoque de la OIT en materia de igualdad entre hombres y mujeres es la transversalidad de género en la medida en que trata de integrar las cuestiones relacionadas con este tema en todas sus políticas y programas. Para tal efecto lleva a cabo análisis de las necesidades específicas de las mujeres y de los hombres, así como actividades que, según el caso, van dirigidas sólo a mujeres o a hombres o bien a grupos mixtos.

- El Programa de Promoción de Cuestiones de Género de la OIT<sup>42</sup> ofrece a los responsables políticos de los diferentes países un acceso fácil y rápido a cantidad de datos que pueden serles útiles en el área de igualdad de género. Gracias a esta información pueden emprender análisis de situaciones en función del sexo y elaborar e implementar políticas y programas de acción que no sólo tengan en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres, sino también las satisfagan.

El acceso de la mujer a la actividad económica ha acarreado cambios importantes en el mercado laboral a escala mundial. En muchos países, las mujeres ya tienen acceso a nuevas oportunidades y han logrado su independencia económica. No obstante, aún subsisten muchas disparidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo. En el marco de su Programa de Promoción de

<sup>41</sup>Este objetivo global de la OIT ha sido definido como la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente es el eje en donde convergen los cuatro objetivos estratégicos, es decir, los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Para la OIT el trabajo decente es un concepto organizador que sirve para proporcionar un marco general para las acciones de desarrollo económico y social.

Fuente: [www.ilo.org/public/spanish/bureau/integration/decent/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/integration/decent/index.htm) (Consulta: noviembre 2004)

<sup>42</sup>GENPROM is responsible for the global programme on More and Better Jobs for Women, (Más y mejores trabajos para mujeres) which is the ILO's specific technical cooperation response to the successful implementation of the Beijing Declaration and Platform of Action of the Fourth World Conference on Women.

Fuente: [www.ilo.org/public/english/employment/gems/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/index.htm) (Consulta: noviembre 2004)

Cuestiones de Género, la OIT ha desarrollado un proyecto que apunta precisamente a crear más y mejores empleos para la mujer. Mediante esta iniciativa, que forma parte de su programa de cooperación técnica, la OIT afirma su voluntad de contribuir a la realización efectiva de la Declaración de Beijing y de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

- La Oficina para la Igualdad de Género tiene por mandato promover la igualdad entre los sexos en toda la Organización. Asimismo, está encargada de difundir la información relativa a las cuestiones de género en el mundo laboral entre el personal y dirigentes de la OIT y en el seno de la comunidad internacional.



### 3. Principal normativa de la unión europea en relación con el empleo de las mujeres

- Igualdad de trato en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales<sup>43</sup>

La Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo fue ampliada en 2002 con tres cuestiones importantes:

Se define el **acoso sexual** como "la situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo".

Se insiste en la protección a la que podrá acogerse una mujer con **permiso de maternidad**, que tendrá derecho, una vez finalizado el período de permiso, a reintegrarse a su puesto de trabajo o a uno equivalente, en términos y condiciones que no le resulten menos favorables, y a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a la que hubiera podido tener derecho durante su ausencia.

<sup>43</sup>Fuente: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10906.htm> (Consulta: noviembre 2004)

Se puntualiza en qué condiciones puede ser legítima una **diferencia de trato** basada en una característica relacionada con el sexo. Esto puede ocurrir si dicha característica constituye un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo.

En relación con esta directiva, el 27 de marzo de 1996 la Comisión aprobó una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la interpretación de la sentencia dictada el 17 de octubre de 1995 por el Tribunal Europeo de Justicia en el asunto C-450/93 Kalanke/Freie Hansestadt Bremen [COM (96) 88 final].

La sentencia Kalanke creó una incertidumbre en cuanto a la legitimidad de las cuotas y otras formas de acción positiva destinadas a aumentar el número de mujeres en determinados sectores o niveles de empleo. Mediante esta comunicación, la Comisión desea cerrar definitivamente la discusión a la que dio lugar el asunto Kalanke. Considera que sería útil modificar la Directiva 76/207/CEE para precisar claramente que las medidas de acciones positivas que no sean cuotas rígidas están autorizadas por el Derecho comunitario y procurar que el texto de la directiva refleje más claramente la situación jurídica resultante de la sentencia Kalanke.

#### ➤ **Actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias**

La Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad, define el término "trabajadores autónomos" como cualquier persona que ejerza, en las condiciones previstas por el Derecho nacional, una actividad lucrativa por cuenta propia, incluidos los agricultores y los miembros de profesiones liberales. La directiva afecta igualmente a sus cónyuges no asalariados ni asociados que participen de manera habitual en la actividad del trabajador autónomo.

Aunque desde un punto de vista jurídico esta directiva se está aplicando en todos los Estados miembros, en la práctica, en opinión de la Comisión no son completamente satisfactorios los resultados que buscaba y que tenían relación con mejorar la situación de las cónyuges que ayudan.

➤ **Principio de igualdad de retribución**

La Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, es la relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores y las trabajadoras. A partir de esta Directiva, los Estados miembros se comprometían desde 1976 a suprimir las discriminaciones entre hombres y mujeres derivadas de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas opuestas a este principio.

➤ **La integración de las mujeres en la investigación**

La Comunicación de la Comisión "Mujeres y ciencia": movilizar a las mujeres en beneficio de la investigación europea, de 17 de febrero de 1999, hace hincapié en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la presencia de las mujeres en el sector de la investigación en Europa.



**4. Alguna legislación española sobre igualdad de oportunidades y empleo**

➤ **ORDEN** de 16 de septiembre de 1998 (B.O.E. 29-09-1998), para el fomento del empleo estable de mujeres en las profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino.

## 1.5. Línea de Trabajo: la Conciliación de la Vida Laboral y Personal

La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado es un camino sin retorno desde mediados del siglo XX. Ellas, que se hacían cargo del cuidado y el mantenimiento del hogar y de las personas dependientes de la familia, ahora, además, ejercen su labor profesional con la misma intensidad que sus compañeros varones. En paralelo, la cultura social avanza hacia la importancia de que las personas desarrollen todas sus posibilidades de crecimiento y ello incluye, entre otras cosas, disponer de los recursos de tiempo y dinero.

De esa realidad compleja, surge una doble reivindicación de las mujeres: por una parte, la de corresponsabilidad de sus parejas masculinas en las tareas domésticas y de cuidado y por otra, la de la inclusión en la normativa laboral de medidas que faciliten que hombres y mujeres además de atender a sus respectivos empleos en el mundo de lo productivo, puedan disponer del tiempo y los recursos necesarios para el resto de sus actividades en el mundo de lo reproductivo o de su tiempo de ocio.

Ya en 1965, la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** hacía una recomendación que afectaba a las entidades locales a las que instaba a poner en marcha recursos que "interesan particularmente a las trabajadoras con responsabilidades familiares"<sup>44</sup>, más tarde se firmaría un Convenio más inclusivo en el que ya se aseguraba que era necesario "permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales"<sup>45</sup>.

Desde la **Unión Europea**, se recoge esta necesidad y se ponen en marcha diversas medidas comunitarias que tratan en último extremo, de facilitar la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de las personas dependientes y la igualdad en el acceso y la promoción en el mercado laboral.

<sup>44</sup>Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, (1965).

<sup>45</sup>Convenio C156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares.



En la Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) uno de los objetivos que se proponía era mejorar la aplicación de la legislación europea, concretamente en materia de protección social, permiso parental, maternidad y tiempo de trabajo. Se preveía para ello, el seguimiento y evaluación de la puesta en práctica de esta legislación en los Estados miembros y sensibilizar a las organizaciones no gubernamentales (ONG), los interlocutores sociales, los inspectores de trabajo y los profesionales del Derecho con respecto a la legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea (UE) en el ámbito social.

En el Estado Español, está vigente la **Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras**. (BOE n° 266, de 6/11/99) mediante la cual, se trasponen a la legislación española - de forma especial al Estatuto de los Trabajadores<sup>46</sup>- las directrices internacionales y comunitarias.

Esta Ley cita entre otros precedentes el Artículo 39.1 del texto constitucional que establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y el Artículo 9.2, que atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La Ley "introduce cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar, dando un nuevo paso en el camino de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Trata además de guardar un equilibrio para favorecer los permisos por materni-

<sup>46</sup>REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 75 de 29 de marzo.

[www.mtas.es/insht/legislation/RD/estatuto.htm#articulo37\\_6](http://www.mtas.es/insht/legislation/RD/estatuto.htm#articulo37_6) (Consulta: diciembre 2004)

dad y paternidad sin que ello afecte negativamente a las posibilidades de acceso al empleo, a las condiciones del trabajo y al acceso a puestos de especial responsabilidad de las mujeres. Al mismo tiempo se facilita que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de sus hijos desde el mismo momento del nacimiento o de su incorporación a la familia<sup>147</sup>.

No obstante, se puede decir que esta Ley tiene una limitación importante y es que no promueve un reparto de roles, sino que dirige fundamentalmente sus medidas a que las mujeres puedan realizar los que les han sido asignados.

*Para ampliar la información sobre este apartado*



## **I. Normativa de la OIT más significativa sobre conciliación de la vida familiar y laboral**

### **➤ Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, (1965).**

Concreta que las entidades públicas locales pueden "alentar y facilitar la organización de servicios y medios adecuados y suficientes de asistencia a la infancia, a un costo razonable, o gratuitos en caso de necesidad, con arreglo a disposiciones flexibles y de modo que respondan a las necesidades de niños de diferentes edades y de sus padres y madres que trabajan". E incluso, en sus disposiciones varias, la Recomendación concluye que: "debería prestarse toda la atención necesaria, en la medida de lo posible y de lo que las necesidades locales requieran, a las cuestiones que interesan particularmente a las trabajadoras con responsabilidades familiares, tales como la organiza-

<sup>147</sup>Exposición de motivos. Fuente: <http://www.mtas.es/insht/legislation/L/139fami.htm> (Consulta: diciembre 2004)

ción de medios de transporte público, la armonización de los horarios de trabajo, horarios escolares y de servicios y medios de asistencia a la infancia, así como los medios necesarios para simplificar y aligerar, a bajo costo, las labores domésticas. Debería ponerse particular interés en desarrollar servicios de ayuda doméstica, organizados o controlados por una autoridad pública que, en caso de necesidad, presten a las mujeres con responsabilidades familiares asistencia calificada a un precio razonable".

- En 1985, España ratificó un nuevo convenio por la igualdad: el **Convenio C156<sup>48</sup> sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares** que había sido firmado en 1981.

El Artículo 3 de este Convenio especifica que "Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales".

Para los entes locales, este Convenio tiene importancia en tanto en cuanto en su Artículo 5 se especifica que además de las medidas oportunas desde el ámbito estatal, deberán adoptarse: "todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

- a) Tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades locales o regionales.
- b) Desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar".

<sup>48</sup>Fuente:

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconvs.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=157&chapter=1&query=%28%23subject%3D04%29+%40ref&highlight=&querytype=bool> (Consulta: noviembre 2004)

- En el mismo año de la aprobación de este Convenio se dicta la **Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares**.

En ella se insta a los Estados miembros a "incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales".



## 2. Normativa de la Unión Europea más significativa sobre conciliación de la vida familiar y laboral

- **Participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar**

En la **Resolución del Consejo y de los ministros de trabajo y asuntos sociales, reunidos en el seno del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar**, se alienta a los Estados miembros a elaborar estrategias globales e integradas que tengan en cuenta los puntos siguientes:

- La posibilidad de reconocer a los hombres trabajadores un derecho al permiso de paternidad -manteniendo sus derechos en materia laboral-, y derechos que les permitan prestar un apoyo sustancial a la vida familiar.
- Reforzar las medidas que favorezcan un reparto equilibrado entre los trabajadores - hombres y mujeres - de los cuidados que deben prestarse a los hijos, personas de edad, personas con discapacidad y otras dependientes de ellos.
- Reforzar las medidas que fomenten el desarrollo de servicios de apoyo a las familias y, en especial, la mejora de las estructuras de cuidados a los niños.
- Otorgar, en su caso, una protección específica a las familias monoparentales.

- Estudiar la posibilidad de armonizar los horarios escolares (organización de los programas escolares) y laborales.
- Aplicar incentivos y medidas de apoyo a las organizaciones no gubernamentales que se comprometan activamente con el fomento de la igualdad de oportunidades.
- Concebir, realizar y fomentar periódicamente campañas informativas y de sensibilización para hacer progresar las mentalidades, tanto en el conjunto de la población como en grupos específicos.
- Alentar a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas, a introducir y a aplicar en mayor medida prácticas de gestión que tengan en cuenta la vida familiar de sus trabajadores y trabajadoras.

#### ➤ Permisos parentales y por razones familiares

La **Directiva 96/34/CE** del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al acuerdo marco sobre permiso parental concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, modificada por la Directiva 97/75/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, convierte en obligatorio el convenio marco sobre el permiso parental concluido el 14 de diciembre de 1995 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES).

Este acuerdo marco prevé:

- ✓ La concesión de un derecho individual a un permiso parental a trabajadores, hombres y mujeres, debido al nacimiento o a la adopción de un niño para poder ocuparse de éste durante al menos tres meses.
- ✓ Que las condiciones de acceso y las modalidades de aplicación del permiso parental se definan en la ley y/o los convenios colectivos en los Estados miembros, en cumplimiento de las disposiciones mínimas del acuerdo.

- ✓ Que los Estados miembros y/o los interlocutores sociales adopten las medidas necesarias para proteger a los trabajadores contra el despido como consecuencia de la solicitud o la baja por permiso parental.
- ✓ Que una vez finalizado el permiso parental, el trabajador tenga derecho a reincorporarse a su puesto de trabajo o, si ello no fuera posible, a un trabajo equivalente o similar conforme a su contrato o a su relación laboral.
- ✓ Que el trabajador goce íntegramente de los derechos adquiridos o en curso de adquisición en la fecha de inicio del permiso parental hasta el final del permiso, tras el cual son de aplicación.
- ✓ Que los Estados miembros y/o los interlocutores sociales adopten las medidas necesarias para autorizar a los trabajadores a ausentarse del trabajo, de conformidad con la legislación, los convenios colectivos y/o las prácticas nacionales, en caso de fuerza mayor relacionada con motivos familiares urgentes tales como una enfermedad o un accidente que hagan indispensable la presencia inmediata del trabajador.

➤ **Protección de la mujer embarazada, que haya dado a luz recientemente o en período de lactancia**

La **Directiva 92/85/CEE** del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de las medidas para promover en el trabajo la mejora de la seguridad y de la salud de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz recientemente o en período de lactancia, tenía como fecha de aplicación en cada Estado, octubre de 1994.

➤ **Cuidado de los hijos**

La **Recomendación 92/241/CEE** del Consejo, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de los hijos, instaba a los Estados miembros a que adoptaran o fomentaran de manera progresiva iniciativas que permitieran a las mujeres y a los hombres conciliar sus responsabilidades profesionales, familiares y de índole educativa, derivadas del cuidado de los hijos, teniendo en cuenta las res-

ponsabilidades respectivas de las autoridades nacionales, regionales o locales; de los interlocutores sociales; de los restantes organismos competentes y de los particulares. La Recomendación se articula en torno a cuatro temas principales:

- la calidad de los servicios;
- el permiso parental;
- las medidas relativas al trabajo;
- el reparto de responsabilidades.

En el informe de febrero de 1998<sup>49</sup>, la Comisión dejó evidencia de la escasez de recursos destinados a cubrir esta Recomendación, sobre todo en lo relativo al cuidado de niños y niñas de 0 a 3 años o con necesidad de cuidados especiales.

---

<sup>49</sup>El 4 de febrero de 1998 la Comisión adoptó un informe relativo a la aplicación de la Recomendación del Consejo de 31 de marzo de 1992 sobre el cuidado de los niños y las niñas [C(98) 237 final - no publicado en el Diario Oficial].

## 1.6. Línea de Trabajo: Contra la Violencia hacia las Mujeres

Desde hace algunas décadas la comunidad internacional presta atención al tema de la violencia contra las mujeres. Convenios internacionales, conferencias mundiales, resoluciones, normativas, leyes... todo parece aún insuficiente pero sigue siendo imprescindible. Desde el ámbito internacional al europeo y de éste, al del Estado Español, van permeando legislaciones y líneas políticas que tienen como objetivo final terminar con la violencia hacia las mujeres.

En el marco de la Unión Europea la normativa contempla iniciativas contra el acoso sexual y otras formas de violencia hacia las mujeres y en España, en los últimos años, se han producido importantes avances legislativos en esta cuestión que recogemos en la tabla siguiente:

### **MARCO GENERAL: Constitución Española**, de 27 de diciembre de 1978.

La violencia contra las mujeres afecta a los siguientes artículos de la Constitución Española de 1986: 1, 9.2, 10, 14, 15, 18, 32, 35 y 39. Destacamos el Artículo 15: "Todos (los españoles) tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra".

- **Ley Orgánica 1/2004** de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género.

### **LEYES CIVILES**

- Código Civil, de 24 de julio de 1889.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

...

...

- Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.
- Real Decreto en el que anualmente se fija el salario mínimo interprofesional.

### LEYES PENALES

- Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.
- Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre del Código Penal.

### LEYES PROCESALES

- Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1982.
- Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado (BOE núm. 258, de 28 de octubre de 2002).
- Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.
  - ▶ Existe un "Protocolo para la implantación de la orden de protección de la víctimas de violencia doméstica", un "Modelo de solicitud de Orden de protección" y un "Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género".
- Instrucción 3/2003, de 9 de abril, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre normas de reparto penales y registro informático de violencia doméstica.

Entre las medidas contra la violencia hacia las mujeres recomendadas en la Plataforma de Acción del la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing (China) en septiembre de 1995, están las siguientes:

- "▶ Trabajar activamente para ratificar y aplicar todos los instrumentos internacionales relacionados con la violencia contra la mujer, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- ▶ Establecer centros de acogida, proporcionar asesoramiento jurídico y otros servicios a niñas y mujeres en situaciones de riesgo y educar y rehabilitar a los autores de actos de violencia contra la mujer".

Desde la **Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer** que establece que los Estados condenen la violencia contra la mujer sin invocar "ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla", hasta los dictámenes del **Foro de Mujeres contra la Violencia**, pasando por las propuestas que se han realizado desde distintas asociaciones y entidades y las conclusiones a las que llegaron en la **Conferencia de Ministras y Ministros de Igualdad de Oportunidades de la Unión Europea sobre Violencia contra las Mujeres**, hay acuerdo en algunas estrategias imprescindibles en función de los principales objetivos a conseguir:

#### *A largo plazo:*

- ▶ Modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer.
- ▶ Eliminar el uso de la violencia como modo de resolución de conflictos.

#### *A medio plazo:*

- ▶ Hacer desaparecer cualquier forma de violencia hacia las mujeres.

**A corto plazo:**

- ▶ Garantizar la eficacia legal en el tratamiento de la violencia; el apoyo - psicológico, legal y material - a las mujeres que la sufren y a sus hijos e hijas; y la planificación estratégica de las instituciones para conseguir los objetivos previstos a medio y largo plazo.

Conseguir estos objetivos planificados desde cualquier nivel administrativo requiere no sólo de su declaración sino también de la dotación de los recursos adecuados que se traducen en medios idóneos materiales, económicos, técnicos y personales<sup>50</sup>.

→ Capítulo aparte merece la **prostitución, como forma de violencia hacia las mujeres**.

Entre los objetivos estratégicos de la Conferencia de Beijing, se encuentra "Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres", para lo que recomendaba la adopción por parte de los gobiernos de las siguientes medidas: examinar la posibilidad de ratificar y dar cumplimiento a los convenios internacionales relativos a la trata de personas y a la esclavitud; adoptar medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre ellas las encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a proteger mejor los derechos de las mujeres y niñas y a castigar a los autores por vía penal y civil.

Por su parte, si la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)**<sup>51</sup> exige a los Estados partes que desalienten la compra de mujeres para su uso sexual, que visibilicen la figura del cliente como responsable directo de la existencia de la prostitución, pues lo contrario, su normalización, su naturalización, ha disparado los índices de tráfico de mujeres y niñas para su uso sexual (cuatro millones al año a nivel mundial), y ha promovido legislaciones como la holandesa en donde se recogen términos jurídicos como "el derecho a la propia explotación". Se denuncia que la explotación sexual es la forma de explotación contemporánea más rentable económicamente, por delante del tráfico de drogas".

<sup>50</sup>Propuesta práctica de intervención integral en el ámbito local contra la violencia hacia las mujeres". FEMP, 2002.

<sup>51</sup>Cita tomada de El Periódico Feminista de Mujeres en Red  
[www.mujiereenred.net/article.php3?id\\_article=255](http://www.mujiereenred.net/article.php3?id_article=255)

Los estados han respondido legalmente siguiendo básicamente tres modelos: el abolicionista, que persigue tanto la venta como la compra de sexo; la prohibicionista, que castiga al cliente pero no a la prostituta; y la reglamentarista, que no lo considera un delito sino una actividad laboral más.

España ratificó el **Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena**, el día 18 de junio de 1962, siendo publicado en el Boletín Oficial del Estado el 25 de septiembre de 1962, formando sus contenidos parte de nuestra legislación interna.

En España existe la **Comisión Especial sobre Prostitución**, creada por el Senado en 2002. El ordenamiento jurídico español vigente no impone sanción para quienes ejercen la prostitución - es un fenómeno alegal -, aunque sí tipifica la conducta de quienes se benefician de la explotación sexual ajena, los proxenetas. En algunas comunidades autónomas se tiende a reglamentar el ejercicio y en algún caso, a controlar a los clientes.

Como legislación básica señalar:

- Decreto-Ley de 3 de marzo de 1956: tras una larga historia de pseudoregulación, quedan abolidas definitivamente las casas de tolerancia y se adoptan medidas relativas a la prostitución, "velando por la dignidad de la mujer y en interés de la moral social".
- 18 de junio de 1962: adhesión de España al *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena* de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 21 de marzo de 1950.
- 18 de diciembre de 1983: ratificación por España de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre: aprobación del nuevo código penal en el que abandona el tono moralista del texto reformado en 1963, pero elimina el castigo para el proxeneta, infringiendo el Convenio de 1950 ratificado.
- Ley Orgánica 11/99 de 30 de abril, por la que se modifican algunos artículos del Código Penal: las posibles víctimas del delito de prostitución serían los menores en general y las personas adultas que estén ejerciendo la prostitución contra su voluntad.

- Ley Orgánica 6/2000 de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Internacional Penal, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998: la Corte asume entre sus competencias la persecución de los delitos de lesa humanidad, entre los que señala la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, en cuyo capítulo V se regulan los delitos relativos a la prostitución y la corrupción de menores.

*Para ampliar la información sobre este apartado*



## **I. Hitos internacionales contra la violencia hacia las mujeres**

- Convenio de las Naciones Unidas para la Represión del Tráfico de los Seres Humanos y la Explotación de la prostitución ajena (1950).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (diciembre de 1979) ratificada por España en 1983.
- I Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en México en 1975.
- II Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Copenhague en 1980.
- UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer) creado en 1984.
- III Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Nairobi en 1985.

- Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/104 del 20 de diciembre de 1993.
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing (China), septiembre 1995.
- Creación en el marco de UNIFEM, del Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violence Against Women, 1996.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de Naciones Unidas, 15 de Octubre de 1999.
- En el año 2000, en la conferencia de Naciones Unidas de seguimiento de los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing, denominada 'Beijing+5', se sancionó contra la opinión de los países musulmanes, que toda violencia contra las mujeres será punible, aunque sea de ámbito privado.

## 2. Normativa europea contra el acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres.

### **LUCHA CONTRA EL ACOSO SEXUAL**

#### ➤ **Prevención del acoso sexual en el trabajo**

En este sentido la Comisión ha realizado dos consultas a los interlocutores sociales sobre la prevención del acoso sexual en el trabajo recogidas en dos Comunicaciones: **Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 1996**, y **Comunicación de 19 de marzo de 1997**.

En estas Comunicaciones se demuestra la existencia del acoso sexual y se destaca el escaso efecto de las legislaciones nacionales, que debido a su carácter principalmente represivo, sólo permiten tratar los casos graves y aislados de acoso sexual por la vía civil o penal. La Comisión defiende la aplicación de una política global de prevención que comprenda normas y procedimientos específicamente aplicables al contexto del trabajo.

➤ **Protección de la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo**

La **Recomendación 92/131/CEE** de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, sobre la protección de la dignidad de las mujeres y los hombres en el trabajo, tiene como objetivo promover la toma de conciencia sobre el problema del acoso sexual en el trabajo y sus consecuencias y promover el código de conducta y recomendar su utilización.

➤ **Código práctico de conducta para la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo**

Este Código se redacta a raíz de la resolución del Consejo de 29 de mayo de 1990 y tiene como objetivo proporcionar una orientación práctica a los empresarios, sindicatos y trabajadores para prevenir cualquier tipo de acoso sexual y garantizar la aplicación rápida de los procedimientos destinados a resolver el problema y a evitar que se repita.

## **LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA, LA EXPLOTACIÓN SEXUAL Y LA TRATA DE MUJERES**

➤ **Grupo de expertos en la trata de seres humanos**

La **Decisión 2003/209/CE** de la Comisión, de 25 marzo 2003, relativa a la creación de un grupo consultivo, denominado "Grupo de expertos en la trata de seres humanos", tuvo como objetivo proporcionar asesoramiento técnico a la Comisión Europea en el ámbito de la prevención de la trata de seres humanos y la lucha contra la misma.

Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos:

La **Decisión marco 2002/629/JAI** del Consejo de 19 de julio de 2002 tuvo como objetivo armonizar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de cooperación policial y judicial en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos. Introducir en el ámbito europeo un marco de disposiciones comunes con el fin de abordar algunas cuestiones como la tipificación penal, las sanciones, las circunstancias agravantes, la competencia y la extradición.

➤ **Lucha contra la violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico**

**Resoluciones del Parlamento Europeo:**

**Resolución A-44/86 sobre Agresiones a la Mujer del Parlamento Europeo (agresiones en el ámbito privado).**

A destacar en esta resolución:

- Petición a las autoridades nacionales del desarrollo de programas de formación para todos aquellos cuyas actividades profesionales pudiesen ponerles en contacto con víctimas de agresiones sexuales (maestros, asistentes sociales, trabajadores del sector médico y sanitario, policías) con vistas a ayudarles a reconocer los signos de tal violencia, y petición del establecimiento de redes apropiadas a través de las cuales todas las partes involucradas pudieran reunir de una forma útil información y experiencias, para que la solución de casos individuales se encontrase lo más rápidamente posible.
- Instancia a las autoridades nacionales a la creación de las bases legales y financieras necesarias para que esos centros de ayuda contasen con un servicio cualificado de asesoramiento y asistencia individuales.
- Demanda a las autoridades nacionales y locales que asegurasen el aumento de disponibilidad de refugios a corto plazo, para períodos posiblemente de sólo una o dos noches, para mujeres y niños necesitados de un sitio a donde ir durante un breve período de tiempo.
- Respecto a la disponibilidad de refugios, dentro de lo que se debe reconocer por las autoridades, se señaló:
  - a) Disposición de una adecuada cantidad de refugios en la proporción de un alojamiento familiar por cada diez mil habitantes.
  - b) Consideración de los refugios como alojamiento temporal de emergencia.
  - c) Derecho de toda mujer maltratada a una nueva vivienda permanente y adecuada.
  - d) Derecho de la mujer a volver a su propio hogar sin la presencia de un cónyuge violento.

- e) Aplicación de medidas, especialmente en el derecho civil, aseguradoras de que el perjuicio material sea a cargo del agresor.
- Solicitud de que estas mujeres reciban un trato específico en los programas de formación ocupacional y se destinasen medidas positivas urgentes para su inserción laboral.

**Resolución A3-0349/94** sobre las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres, en la que se ya se hace especial hincapié en contemplar la situación especial que viven las **mujeres inmigradas**.

**Resolución A4-0250/97** sobre una **Campaña Europea sobre Tolerancia Cero ante la Violencia contra las Mujeres**.

A destacar en esta resolución:

- Petición a los Estados miembros para que en sus políticas presten una atención especial a la situación de las mujeres emigrantes como víctimas de la violencia por razones de sexo.
- Importancia de la formación de personas que trabajan con mujeres que han sido objeto de violencia.
- Solicitud a los Estados miembros para que revisen la aplicación de los procedimientos judiciales o que tomen medidas para acabar con los obstáculos que impiden que las mujeres puedan obtener protección jurídica, destacando la importancia de que se suprima el secreto que rodea la violencia en la sociedad y en particular los tabúes existentes a la hora de hablar sobre la violencia en la familia.
- Requerimiento a los Estados miembros para que investiguen urgentemente la función que desempeña el alcohol en la violencia contra las mujeres.
- Demanda a los Estados miembros para que apoyen y financien sobre todo servicios independientes para las víctimas de la violencia, incluidos refugios y albergues, y que creen organismos que garanticen la cooperación entre los diferentes centros con el objeto de permitir a las mujeres y a los niños a su cargo a rehacer sus vidas.

- Importancia de adoptar medidas coordinadas para enfrentarse al problema de la violencia contra las mujeres a nivel nacional y, por consiguiente, se acoge con satisfacción el establecimiento por parte de algunos Estados miembros de una estrategia entre distintos ministerios para prevenir la violencia y tratar las consecuencias.
- Instancia al Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior para que apruebe disposiciones reglamentarias en materia de inmigración y solicitud de asilo para garantizar que no se rechace a mujeres procedentes de terceros países que se hayan separado de un compañero que las maltrata, a no ser que existan otros motivos para ello.
- Necesidad de que los Estados miembros tomen la iniciativa de elaborar programas escolares destinados a aumentar el nivel de conciencia entre los adolescentes sobre los efectos de la violencia por razón de sexo y desarrollar métodos de colaboración para la solución de tales conflictos.

#### **Resoluciones del Consejo de Ministros del Consejo de Europa:**

- Resolución del 26 de marzo de 1985 para los Estados miembros sobre la Violencia en el Seno de la Familia.
- Resolución número 2 de 1990 sobre Medidas Sociales respecto a la Violencia en el Seno de la Familia, donde se distingue entre medidas preventivas generales y medidas específicas (para las víctimas - niños y niñas, mujeres, personas mayores -, y para los maltratadores).
- La III Conferencia Europea sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres, celebrada en Roma en 1993, adoptó una Resolución sobre la Violación y Agresiones Sexuales a las Mujeres.

El **Programa de Acción Comunitario Daphne** surgió a principios de 1997 como parte de la respuesta de la Comisión Europea a la creciente preocupación suscitada por la violencia ejercida sobre niños, adolescentes y mujeres en Europa. El 66% de los proyectos financiados tenían a las mujeres como población beneficiaria.

En el marco de las iniciativas emprendidas con el fin de combatir la violencia contra las mujeres, la Comisión puso en marcha una campaña europea de concienciación sobre la violencia doméstica, "**Romper el silencio**", cuyo objetivo fue movilizar a la opinión pública en favor de una actitud de "tolerancia cero". La campaña se dirigió principalmente a los hombres, considerando que su participación activa resulta esencial para luchar de manera más eficaz contra la violencia.

➤ **Lucha contra la trata de seres humanos**

La **Comunicación COM (2000) 854 final**, aún no publicada, se marcaba como objetivos: Reforzar la protección jurídica para las víctimas de estas infracciones y prever medidas para garantizar su reinserción social. Introducir medidas eficaces contra toda la cadena de la trata de seres humanos, desde el reclutador y el transportista hasta el explotador o cliente.

➤ **Nuevas acciones para luchar contra la trata de mujeres**

La Comunicación de la Comisión, de 9 de diciembre de 1998, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre nuevas medidas en el ámbito de la lucha contra la trata de mujeres, tuvo como objetivo examinar detenidamente las medidas adoptadas para luchar contra la trata de mujeres y presentar propuestas para superar las lagunas existentes.

➤ **Acción común contra la trata de seres humanos**

La Acción común 97/154/JAI, de 24 de febrero de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del Artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños [Diario Oficial L 63 de 04.03.1997] (Modificada por la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos), establece normas comunes para la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños con el fin de facilitar la lucha contra determinadas formas de inmigración ilegal y mejorar la cooperación judicial en materia penal.

➤ **Trata de blancas con fines de explotación sexual**

La Comunicación de la Comisión, de 20 de noviembre de 1996, al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la trata de blancas con fines de explotación sexual pretende estimular el debate político y promover un enfoque europeo coherente sobre el tema.

- En relación con **la lucha contra la violencia hacia las mujeres y los niños y niñas**, la Unión pone en marcha diferentes programas:
- ▶ Programa marco basado en el Título VI del Tratado de la Unión Europea: Cooperación policial y judicial en materia penal - AGIS.
  - ▶ Programa de estímulo e intercambios en el ámbito de la trata de seres humanos y explotación sexual de los niños: STOP - STOP II.
  - ▶ Programa destinado al apoyo de las acciones de los Estados miembros en la lucha contra la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres: DAPHNE.

Decisiones adoptadas por la Comunidad Europea en su política de cooperación al desarrollo:

- ✓ Fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo.
- ✓ Salud y derechos en materia de reproducción y sexualidad.

## 1.7. Línea de Trabajo: A favor de la Participación Ciudadana de las Mujeres

### *Los derechos básicos de participación ciudadana*

**H**istóricamente, las mujeres han estado excluidas de los espacios públicos. Por ello, una de las primeras acciones visibles del movimiento por la igualdad de las mujeres fue la reivindicación sobre la ciudadanía básica: ser consideradas sujetos de derecho y sujetos políticos de la democracia. Primero, sobre el derecho al sufragio, después, mediante el derecho a ser elegidas como representantes.



En la Conferencia de Beijing se afirmó que: "El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz"<sup>52</sup>

La Declaración aprobada en Beijing invitaba a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil, a tomar medidas para favorecer el acceso de las mujeres al poder y a la toma de decisiones. En el mismo año, 1995, el Consejo Europeo afirmaba en Madrid que "era necesario continuar la acción a favor de las mujeres para conseguir por completo la igualdad entre mujeres y hombres". Ello llevó a aprobar el IV Programa de Acción sobre la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1996-2000) y después **la Estrategia Comunitaria en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2001-2005)** y su correspondiente **Programa de Acción Comunitaria** para coordinar, apoyar y financiar la ejecución de la estrategia marco. Uno de sus ámbitos era la

<sup>52</sup>1995. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres. Declaración de Beijing. Epígrafe 13.

igualdad de participación y representación y las mujeres y la toma de decisiones fue el programa de acción que acompañaba a este marco estratégico para 2003-2004. En la actualidad, para seguir trabajando por la igualdad entre mujeres y hombres, está en proceso de debate y aprobación en el Parlamento Europeo el **Programa Comunitario de Fomento del Empleo y la Solidaridad Social - PROGRESS** que lo recoge como uno de sus ámbitos.

Además de las iniciativas institucionales es importante señalar que en todas las reflexiones sobre la participación ciudadana de las mujeres se sigue poniendo el acento en la existencia de mecanismos visibles e "invisibles", que dificultan la participación en igualdad, así como la inclusión en las agendas políticas y de "interés general" de cuestiones que son esenciales para la igualdad. Por otro lado, la situación de discriminación entre mujeres y hombres supone un cuestionamiento en sí del sistema democrático, que lleva a preguntarse si puede existir la democracia en situaciones de desigualdad. ¿Se puede hablar de democracia sin contar con la participación activa de toda la población: hombres y mujeres?

La **participación ciudadana** es pues el modo de actuar en democracia así como de construirla. Esta participación se puede desarrollar en diferentes niveles, que están directamente relacionados con el modelo de democracia elegido o alcanzado; desde la democracia formal, que permite el ejercicio de derechos básicos (derecho al voto, libertad de expresión...), hasta la construcción de sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en que viven y control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos. Dentro de los modelos ideales, se pueden analizar dos fórmulas actuales de democracia que implican diferentes niveles de participación ciudadana: la democracia representativa y la democracia participativa.

### *Democracia representativa*

Este modelo está exclusivamente centrado en la participación a través de dos herramientas: el sufragio y la representación en espacios consultivos mediante entidades seleccionadas de la sociedad civil. Esta es la tendencia dominante sobre los modelos de participación social en Europa. Además, la construcción europea apuesta claramente por este modelo, y este proceso está incidiendo en la evaluación de las construcciones democráticas de cada nación del continente y, en consecuencia, en el papel de todos los sectores que forman parte de ellas. El Proyecto

de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, aprobado en Bruselas el 18 de julio de 2003, expresa en este sentido:

#### **Artículo 45: Principio de democracia representativa**

1. El funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos.
3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.
4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuyen a la formación política de la conciencia europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

#### **Artículo 46: Principio de Democracia Participativa**

1. Las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión.
2. Las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil.
3. Al objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con partes interesadas.
4. Podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieran un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá la presentación de esta iniciativa ciudadana se establecerán mediante leyes europeas.

### **Artículo 47: Interlocutores sociales y diálogo social autónomo**

La Unión Europea reconocerá y promoverá el papel de interlocutores sociales a escala de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales; facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía.

Es decir, se evaluará positivamente la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y se avanzará en la eficacia de procesos de consulta, así como en la transparencia de las políticas de la UE.

#### *Democracia participativa*

Este otro modelo se centra más que en la delegación, en la idea de que la ciudadanía puede concebirse como una forma colectiva de presencia en la sociedad. En este sentido, la participación no estaría reservada a la pertenencia a un colectivo específico, ni a estructuras determinadas, sino que todos los individuos podrían estar presentes de alguna forma y tener protagonismo, con el único límite de sus intereses y aptitudes.

A partir de mediados del siglo XX, la evolución y extensión de las sociedades democráticas y del bienestar tendieron a una nueva consideración de los derechos de ciudadanía, que afectaba a los modelos de democracia que se estaban, y se están desarrollando. Es entonces cuando la ciudadanía comienza a relacionarse con la idea del ejercicio de los derechos civiles (libertades), los derechos políticos (sufragio y participación) y los derechos sociales (acceso a recursos, bienes y servicios). Al avance de esta ciudadanía en nuevas fórmulas de modelos de democracia, se le ha venido a denominar *ciudadanía activa* o *democracia participativa*.

Como subrayan Soledad Murillo y Rocío Rodríguez, "la democracia al hacerse participativa, pretende convertirse en una actitud ciudadana que se ejerza en cada instancia social y que no quede constreñida a un hecho formal que se concreta en las urnas. La pluralidad y diversidad de estilos de vida, de creencias, ideologías, procedencias e intereses, necesita dotarse de unos parámetros que conciban a la ciudadanía como interlocutor además de como votante"<sup>53</sup>.

<sup>53</sup>Murillo de la Vega, S. (Dir.) & Rodríguez Prieto, R. 2003. Ciudadanía activa. Asociacionismo de mujeres. Madrid: Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid.

Con estas connotaciones, el sistema democrático vincula el concepto de participación con el de gestión eficaz de los asuntos públicos, ya que se favorece la presencia del mayor número de intereses, el fomento de la responsabilidad social, el desarrollo de consensos y compromisos y el reforzamiento de la legitimidad del propio sistema democrático.

En todo este contexto, se considera a las asociaciones como actores clave -aunque no exclusivos-, en los procesos de participación: "las asociaciones contribuyen a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de la democracia avanzada" (Ley Orgánica de Asociaciones, 2002).

Las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son agrupaciones ciudadanas que se unen en torno a diferentes intereses y pertenencias. En general "las ONGs intentan influir en los procesos de toma de decisión política y organizar y movilizar a las ciudadanas y ciudadanos para la resolución de problemas concretos, para la lucha de sus derechos y, en muchos casos, su acción complementa (o bien se adelanta) a la intervención institucional. Pero no están buscando directamente el poder político en el sentido clásico, o sea, no quieren sustituir a los partidos políticos sino complementarlos"<sup>54</sup>. Esta última cuestión sobre el poder político, junto con el tema de la representatividad, es decir, hasta qué punto las asociaciones (o *determinadas* asociaciones) son representativas de la ciudadanía, son algunos de los temas que salen de forma más recurrente sobre las *dificultades* que implican los procesos participativos.

En relación con esto, también surge el tema del fomento del asociacionismo y las subvenciones como la fórmula más usual que existe a este respecto. Las asociaciones tienen en la ley actual LO/2002, el reconocimiento explícito de una serie de medidas de fomento del asociacionismo, que se reflejan en el Capítulo I, Artículo 4:

#### **Artículo 4: Relaciones con la Administración.**

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general.
2. La Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones.

<sup>54</sup>Coucello, A. - Asociación de Mujeres de la Europa Meridional (AFEM) 2002. Democracia Participativa: la Paridad en Primer Lugar, en *Ciudadanía, Género y Participación*. Madrid: Agrupación de Madrid del Forum de Política Feminista. Pp. 13.

3. El otorgamiento de ayudas o subvenciones públicas y, en su caso, el reconocimiento de otros beneficios legal o reglamentariamente previstos, estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso.
4. La Administración competente ofrecerá el asesoramiento y la información técnica de que disponga, cuando sea solicitada, por quienes acometan proyectos asociativos de interés general.
5. Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Este tema lo que plantea es si todas las asociaciones, cualesquiera que sean sus fines (sin vulnerar la ley), deben de ser objeto de subvención por el mero hecho de constituir una asociación ciudadana, o por el contrario si son las actividades de interés general las que deben primar a la hora de ser subvencionadas. Tales matices son los que suelen incluir en las convocatorias de subvención, y en la actualidad es un debate que está abierto.

### *El camino hacia la democracia paritaria*

*Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. **Artículo 23.2.***

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

**Constitución Española**

Las mujeres no son un colectivo sino la mitad de la población y por ello, desde las Políticas Locales de Igualdad es tan importante generar líneas de actuación para incorporarlas a las decisiones sobre lo público, como trabajar para que esa presencia en los espacios de poder sea correlativa a su pre-



sencia social en número y en significado. La democracia ha de caminar hacia la participación y la representación paritaria de mujeres y hombres en la vida política, social cultural y económica.

El término de **democracia paritaria** fue acuñado en 1992, en la Declaración de Atenas con motivo de la primera Cumbre Europea "Mujeres en el Poder" donde se denunció el déficit democrático proclamando la necesidad de conseguir un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre hombres y mujeres. Democracia paritaria para 2005 fue uno de los propósitos de la Cumbre Mundial de la Mujer de Beijing en 1995 que obviamente no se ha conseguido.

En la política local éste es también un reto: "Al cumplirse los 25 años de ayuntamientos democráticos, las mujeres hemos llegado a ser el 12,41% de los 8.108 alcaldes de España y el 27,35 de los 65.522 concejales y concejalas" afirma el documento del Forum de Política Feminista de mayo de 2003.

Sin embargo, no es un problema sólo de cifras, el estudio sobre "Paridad y consolidación del poder de las mujeres" realizado por Alicia Miyares demuestra que el 60% de las diputadas del Parlamento Español sólo permanecen una legislatura y que únicamente tres mujeres ha permanecido seis legislaturas. "Esta rotación hace que las mujeres no tengan poder real", afirma en un artículo Monserrat Boix<sup>55</sup>. La cultura del poder en el interior de las organizaciones políticas, la falta de corresponsabilidad en las tareas y responsabilidades de los espacios privados, los insuficientes pactos entre mujeres, son aspectos que inciden en un panorama en el que se construye la decisión pública sin una dimensión paritaria de la ciudadanía.

En conclusión, el trabajo por la participación de las mujeres en la vida pública no termina con el uso de instrumentos como las cuotas, las listas 'cremallera' u otros que dan el primer paso de garantizar la presencia numérica de mujeres en los espacios de poder, hay otro objetivo que es superar las barreras que impiden que en las decisiones públicas la presencia de las mujeres sea significativa.

*Para ampliar la información sobre este apartado*



### **I. Desde la Unión Europea.**

➤ La Resolución del Consejo y de los ministros de trabajo y asuntos sociales, reunidos en el seno del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar [Diario Oficial C 218 de 31.7.2000] - citada en otros apartados - hace referencia a mejorar la participación de las mujeres en la vida profesional y familiar, aunque no dice nada de la participación de las mujeres en otros ámbitos de la ciudadanía.

## 2. La Práctica de las Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres desde la Administración Local



## 2. La Práctica de las Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres desde la Administración Local

### Esquema de este apartado:

#### 2.1. Punto de Partida:

El Estado de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado Español.

#### 2.2. ¿Qué son las Políticas Locales de Igualdad entre Mujeres y Hombres?

**2.2.1.** Marco Normativo de las Administraciones Locales en Temas de Igualdad.

**2.2.2.** Un Poco de Historia de las Políticas Locales de Igualdad en España.

**2.2.3.** Algunos Criterios Metodológicos Importantes para las Políticas Locales de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

#### 2.3. Propuesta sobre las Funciones del Área, Concejalía o Departamento Responsable de la Política Local de Igualdad.

#### 2.4. Condiciones y Requisitos para Viabilizar las Políticas Locales de Igualdad.

## 2.1. Punto de Partida: el Estado de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado Español

**E**n el mejor de los mundos posibles, las Políticas de Igualdad no serían necesarias. De momento, son imprescindibles porque de forma recurrente se evidencia la desigualdad real entre mujeres y hombres a pesar de que hay multitud de iniciativas y de marcos legislativos que reflejan la preocupación por resolver, en los aspectos formales, la injusticia que todo ello significa.



Un ejemplo muy significativo de la desigualdad: en 2004, de los 920 cargos en Presidencias o Consejos de Administración de las empresas incluidas en el IBEX-35, sólo 15 eran ocupados por mujeres<sup>56</sup>.

A pesar de la diversidad de la realidad social de los territorios que gestionan las administraciones locales, en todos ellos se refleja en mayor o menor medida que mujeres y hombres están en diferentes condiciones<sup>57</sup>:

El rol social adjudicado a las mujeres hacia el hogar, el cuidado de las personas que dependen de la familia (niñas, niños, personas muy ancianas, enfermas, discapacitadas...) y, además, entendiendo que ese papel tiene un rango inferior y subordinado al que se otorga a los hombres, tiene consecuencias para la vida personal, laboral y social de las mujeres.

Efectivamente, las mujeres se hacen cargo en mayor medida que los hombres del cuidado de las personas dependientes y dedican más del doble de horas que los hombres al trabajo domés-

<sup>56</sup>Fuente: "Mujeres en Cifras". Instituto de la Mujer -MTAS-.  
Disponible en: [www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/principa2.htm](http://www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/principa2.htm) (Consulta: diciembre 2004)

<sup>57</sup>Tomados de "Mujeres en Cifras". Instituto de la Mujer - MTAS -.  
Disponible en: [www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/principa2.htm](http://www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/principa2.htm) (Consulta: diciembre 2004)

tico<sup>58</sup>. El 87% de las familias a cargo de una sola persona son monomarentales y son madres más del 96% de las personas que piden una excedencia por maternidad/paternidad o para el cuidado de sus hijos o hijas. En 2004, de todas las personas que abandonaron el mercado laboral por razones familiares, el 92,5% eran mujeres.

La dedicación al trabajo remunerado de las mujeres es la mitad que la de los hombres<sup>59</sup>, su salario es un 25% inferior y, además, subsisten tasas de desempleo superiores para las mujeres: en 2004, eran mujeres el 56% de las personas en paro. En el caso de las inmigrantes, aunque suponen el 46% de la población inmigrante empadronada, ellas tienen sólo un 35% de los permisos de trabajo, lo que hace pensar que hay una alta proporción trabajando en la economía sumergida, inactiva o desempleada. Todo ello incide en sus recursos propios y en sus posibilidades de crecimiento y desarrollo personal.

En ocasiones, el acceso al empleo o la promoción dentro del mismo está en función de la formación requerida. Sin embargo, hay una mayoría de mujeres cursando el Bachillerato y son el 53,6% de quienes han realizado estudios universitarios de primer o segundo ciclo, niveles de estudio donde las diferencias de acceso al empleo entre mujeres y hombres es mayor.

En el acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la denominada 'brecha digital' afecta en mayor medida a las mujeres: el 42% de quienes usaban Internet en 2004 eran mujeres, pero además, sólo suponían un 23,4% de todas las mujeres.

El acceso a los puestos de toma de decisiones es aún un camino por recorrer y un ejemplo cercano es el de la Administración Local: en 2003, sólo el 12,48% de las Alcaldías de todo el Estado estuvieron a cargo de mujeres.

La situación más lacerante y evidente de los efectos de la cultura patriarcal sobre las mujeres es la violencia que hunde sus raíces en los estereotipos machistas y que queda reflejada en que son mujeres el 97% de las personas agredidas por su pareja o expareja.

De todo ello se puede extraer una conclusión: son imprescindibles políticas públicas de igualdad desde todos los ámbitos de la Administración Pública para garantizar los derechos económicos y sociales de toda la ciudadanía... y la mitad es femenina.

<sup>58</sup>Las mujeres dedican 7h. 23' al trabajo doméstico y los hombres, 3 h. 10'.

<sup>59</sup>Al trabajo remunerado las mujeres dedican 1 h. 52' y los hombres 3 h. 28'.

## 2.2 ¿Qué son las Políticas Locales de Igualdad entre Mujeres y Hombres?

### 2.2.1. Marco Normativo de las Administraciones Locales en Temas de Igualdad

El **Artículo 9.2. de la Constitución** establece la obligación de los poderes públicos para garantizar la igualdad de trato expresada en los siguientes términos:

*"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud ..."*

En sí, esto sería suficiente para afirmar que los gobiernos locales han de actuar a favor de la igualdad entre mujeres y hombres en su ámbito territorial y en el de sus competencias, pero además, el **Artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local** (actualizada a fecha 21/12/03)(B.O.E. 3-04-1985) concreta que:

*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.*

Como recoge Begoña San José<sup>60</sup>, a pesar de las propuestas de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) "las Políticas de Igualdad entre hombres y mujeres no han estado en el núcleo de la reivindicación de un **Pacto Local** para el aumento de las competencias y financiación de las entidades locales", por el contrario, el Estado excluyó del Pacto y de la legislación posterior<sup>61</sup>, cuatro áreas (mujer, juventud, sanidad y servicios sociales) por entender que eran 'competencia exclusiva' de las Comunidades Autónomas olvidando que la cooperación interinstitucional es un criterio básico para actuar desde todos los ámbitos posibles por la igualdad.

<sup>60</sup>Ponencia "De la globalización del derecho a la igualdad al trabajo local cotidiano" en las Jornadas "Políticas Locales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, diciembre 2002 (edición de diciembre 2003).

<sup>61</sup>Se refiere al Pacto Local de 1999 firmado por el Ministerio de Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que tuvo consecuencias legislativas posteriores. Para más información: "El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local" FEMP-INAP. Madrid, 1999.

En el momento de redactar este documento se está elaborando el **Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local** en España, que será la base para una nueva Ley que recogerá las competencias locales. Esta nueva Ley podría incorporar la perspectiva de género de forma transversal y proponer una ampliación de las competencias para asegurar el sostenimiento financiero de aquellas que, aún no recogidas en la norma actual como obligatorias, se están realizando de hecho en los municipios, por ejemplo, las Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

### 2.2.2. *Un poco de historia de las Políticas Locales de Igualdad en España*

La normativa antidiscriminatoria internacional y nacional fue incidiendo en evitar tanto la discriminación directa como la indirecta<sup>62</sup> y ello fue calando en la actuación de los distintos niveles administrativos, también en el local.

En 1979 se celebraron las primeras elecciones democráticas para los gobiernos locales en España. Es a partir de entonces, cuando las administraciones locales, sobre todo a demanda de las asociaciones de mujeres, comenzaron a poner en marcha servicios que afectaban de forma particular a la vida cotidiana de sus vecinas.

Nacen a partir de ese momento - y casi siempre desde la iniciativa social - los primeros centros de atención jurídica a mujeres y de planificación familiar, las primeras escuelas infantiles, los primeros talleres y cursos de formación en los que se prioriza la asistencia de mujeres. En la Administración Local, aunque con diferentes ritmos en cada Comunidad Autónoma, se van creando a partir de 1980 las primeras concejalías de mujer que ponen en marcha o promueven en otras áreas los **servicios especializados** para mujeres en los ámbitos social, psicológico y jurídico.

<sup>62</sup>La discriminación indirecta se da en cualquier actuación, conducta o medida, aparentemente neutra desde el punto de vista del sexo, pero cuya aplicación perjudica a un número muy superior de mujeres que de hombres y que carece de una causa razonable, objetiva y necesaria, ajena al sexo de las personas perjudicadas.

La diferencia del tamaño de los municipios es una variable que estuvo presente en la evolución de las Políticas de Igualdad de mujeres y hombres a partir de ese momento. Mientras que las Concejalías de Mujer fueron habituales en las corporaciones de los grandes y medianos municipios, no ocurrió lo mismo en los pequeños.

En los municipios mayores de 50.000 habitantes el trabajo que se realizaba fundamentalmente desde las áreas y concejalías de Mujer se vio reforzado en la medida en que desde otras instancias administrativas se crearon organismos (Instituto de la Mujer en 1983, por ejemplo, organismos de mujer - Institutos o Direcciones Generales - en las comunidades autónomas) y se planificaron marcos de trabajo (I Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, 1988-1990, planes de igualdad en las comunidades autónomas) que reflejaban la Política de Igualdad promovida desde la Unión Europea. Es en ellos donde, a partir de 1990, se empezaron a aprobar **Políticas Específicas de Igualdad entre mujeres y hombres**. Se aprobaron planes municipales de igualdad apoyados en ocasiones por otras administraciones locales como diputaciones, cabildos o consejos insulares o comarcales<sup>63</sup>.

Junto a los planes generales (que trataban de abordar las diferentes áreas de intervención de la Administración Local), se realizaban planes sectoriales (fundamentalmente de empleo, violencia contra las mujeres, de conciliación entre las responsabilidades familiares, personales, sociales y laborales, etc.) o programas y actuaciones más o menos estables o puntuales.

Estas políticas tienen debilidades que han sido señaladas por algunas expertas<sup>64</sup>, entre las que se pueden destacar que cuando no se sustentan en mandatos políticos dependen en buena medida de la capacidad individual de influencia de las responsables políticas o técnicas del área o la concejalía sobre el resto de áreas de intervención municipal. Además, las concejalías de Mujer suelen ser espa-

<sup>63</sup>Hay que recordar que los Consells Comarcals se crean según Ley 6/1987 del Parlament de Catalunya, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, ley que ha sido derogada y substituida por el Decreto Legislativo 4/2003 de 4 de noviembre. Los Consells Comarcals ejercen competencias en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación con los ayuntamientos. También aquellas competencias atribuidas por el Parlament, según tipología de la comarca. Igualmente, pueden desarrollar aquellas delegadas por la Generalitat de Catalunya, los municipios, la Diputación correspondiente, las mancomunidades y comunidades de municipios, así como las organizaciones de entes locales.

<sup>64</sup>Bustelo Ruesta, M (1999). "Políticas públicas de igualdad de género en España: Evolución y evaluación", en Ortega, M. Sánchez y C. Valiente C (eds). Género y Ciudadanía, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid.

cios con un poder relativo en el organigrama de la corporación local y tienen habitualmente pocas posibilidades de liderar políticas específicas que incluyan además del presupuesto propio, partidas consignadas en el presupuesto de otras áreas municipales.

Recientemente, se han puesto en marcha las **estrategias de transversalidad de género** que también tendrán mayor incidencia en los municipios de mayor población.

Como se vio en un apartado anterior, ambas estrategias - políticas específicas con acciones positivas y transversalidad de género - son útiles y complementarias en una **estrategia dual**.

El reto actual está en que las políticas generales de cualquier administración y también de la local, incorporen el enfoque de género porque sus responsables tengan ya la concienciación, la formación y la decisión suficiente para hacerlo.

El siguiente esquema permite visualizar la trayectoria relatada y la diversidad de Políticas de Igualdad de género:

Estrategias políticas para la igualdad entre mujeres y hombres			
Eliminación de las discriminaciones legislativas	Atención individualizada a mujeres	Estrategia dual	
		Políticas específicas de igualdad de género	Mainstreaming o transversalidad de género
Discriminación directa	Social	Planes y programas generales	Inclusión de la perspectiva de género en las políticas generales
Discriminación indirecta	Jurídica	Planes sectoriales	
	Psicológica	Programas y actuaciones puntuales	

La historia en los pequeños municipios no es la misma. Aunque en muchas ocasiones alcaldesas o concejales responsables de áreas o delegaciones de 'Mujer', 'Igualdad' o, incluso 'Servicios Sociales' desde sus convicciones personales pusieron en marcha Políticas de Igualdad en sus ayuntamientos, en la mayoría de los municipios y sobre todo en los menores de 10.000 habitantes, se tardaron algunos años en concretar Políticas de Igualdad y a la fecha, aún hay muchos que no tienen entre sus prioridades esta cuestión.

### 2.2.3. Algunos Criterios Metodológicos Importantes para las Políticas Locales de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Cada realidad local tendrá sus propias características, pero una Política de Igualdad en todos los casos debería<sup>65</sup>:

- Visibilizar, especificar y analizar las distintas situaciones de hombres y mujeres, sus relaciones y las consecuencias que de ello se ocasionan.
- Tratar los problemas de forma integral y radical: *integral* en tanto en cuanto realice el análisis desde la complejidad que supone cualquier situación y aborde la variable género unida a otras que también pueden ser objeto de discriminación (tradiciones culturales de la sociedad de origen, discapacidad, edad, orientación sexual, etc.) y *radical* porque de verdad vaya a la raíz de las causas del problema.
- Generar propuestas que tengan posibilidades efectivas de producir cambios en la realidad material y en la simbólica: o lo que es igual, que de verdad vayan modificando las relaciones discriminatorias entre mujeres y hombres, y también la estructura y el discurso social que las sostiene.

<sup>65</sup>Pepa Franco."La intervención social desde la perspectiva de género" en Agentes de igualdad de Oportunidades III. FOREM. Madrid, 2004.

Si no se puede generalizar un modelo de actuación, una premisa que parece importante por tanto, es partir de **analizar cada realidad local** aplicando la perspectiva de género, lo que "supone un ejercicio de reflexión permanente que pasa por analizar la realidad desde unos supuestos que no son los que prevalecen en ninguna de las sociedades existentes. De ahí se deriva la necesidad de concienciación, conocimiento y formación para acceder a esa forma de entender las relaciones sociales. No se llega a esta óptica espontáneamente, sino que es preciso revisar parámetros y nociones que están fuertemente interiorizados en la mayor parte de la sociedad, tanto a nivel de identidades individuales como de los colectivos..."<sup>66</sup>.

Para analizar la realidad hay que considerar que los papeles de los hombres y las mujeres en las sociedades e instituciones existentes son distintos en general. Lo que significa que sus necesidades también difieren. Habitualmente se distinguen **dos tipos de necesidades**<sup>67</sup>:

- **Necesidades prácticas**, que nacen de las condiciones reales que las mujeres y los hombres experimentan por causa de los roles que tienen asignados en la sociedad. Suelen estar referidas a las mujeres como madres, amas de casa y proveedoras de las necesidades básicas de la familia, y conciernen a deficiencias en los medios de vida y condiciones de trabajo, tales como cuidado de sus hijos e hijas o de otras personas dependientes, vivienda, ingresos, atención sanitaria y empleo. Para las mujeres y los hombres que se encuentran en los niveles socioeconómicos inferiores, estas necesidades están ligadas a menudo a *estrategias de supervivencia*. Atender exclusivamente a estas necesidades no hace sino perpetuar los factores que mantienen a las mujeres en una posición desventajosa en sus sociedades. No promueve la igualdad entre los sexos.
- **Necesidades estratégicas**, constituidas por todo aquello que hay que remediar para superar la posición subordinada de las mujeres a los hombres en la sociedad. Tienen que ver con propiciar el empoderamiento de las mujeres. Varían según el particular contexto social, económico y político en el que se formulan. Normalmente conciernen a *problemas*

<sup>66</sup>Informe (1998) "La Cooperación para el Desarrollo desde la perspectiva de género", cofinanciado por AECL y el Instituto Universitario IEPALA-Rafael Burgaleta. Autoras: Irene Rodríguez, Rocío Rodríguez, Paloma Santiago y Yolanda Solana.

<sup>67</sup>Glosario del género. CINTERFOR-OIT.

Disponible en Internet: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pacto/genero/iii.htm> (Consulta: febrero 2005).

*de igualdad* tales como el de capacitar a las mujeres para que tengan igual acceso a las oportunidades de trabajo y de formación, a una remuneración igual que la de los hombres por un trabajo de igual valor, al derecho a la propiedad de la tierra y a otros bienes de capital importancia, al acceso y control de recursos y beneficios, al control del uso del tiempo, al acceso a la toma de decisiones, a la prevención del acoso sexual en el trabajo y de la violencia doméstica, y a la libertad de elección acerca de su maternidad, etc. Remediarlas entraña una lenta transformación de las costumbres y los convencionalismos tradicionales de una sociedad.

Las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres han de partir del análisis de estas necesidades, pero atendiendo también a  **criterios** como el de **el ciclo vital** (puesto que los roles sociales, los intereses y expectativas se modifican a lo largo de la vida de hombres y mujeres), la **posición socioeconómica** de cada grupo de mujeres y hombres o la **identidad cultural** que será responsable también de construcciones sobre el papel de mujeres y hombres.

### 2.3. Propuesta sobre las Funciones del Área, Concejalía o Departamento Responsable de la Política Local de Igualdad entre Mujeres y Hombres

La responsabilidad sobre la Política Local de Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito local suele estar encomendada al Área o la Concejalía de Mujer (en otros casos se trata de un área dentro de otra concejalía, o de una concejalía denominada 'de Igualdad'), en el caso de los municipios o de áreas con denominaciones similares en las diputaciones, los consells o cabildos.

En todos los casos, aplicando los criterios metodológicos del apartado anterior las **funciones básicas** respecto a la Política de Igualdad pueden ser:

1. El análisis de la realidad local desde una perspectiva de género (estudio-investigación-diagnóstico) que permita establecer prioridades y objetivos estratégicos y prácticos.
2. Impulsar y liderar las Políticas de Igualdad desde y en esa administración local.
3. La planificación, programación, coordinación, gestión y evaluación de las políticas específicas de igualdad que se establezcan en esa administración local.
4. Demandar y velar por la coordinación e imbricación de la Política de Igualdad con el resto de políticas locales (transversalidad de género). Ello implicará el análisis del resto de políticas locales desde la perspectiva de género y en muchos casos, la sensibilización, información, asesoramiento y formación de sus responsables técnicos y políticos en temas de género.
5. La información permanente, el asesoramiento y la formación de los agentes sociales implicados y del conjunto de la ciudadanía.



¿Qué adjetivos pueden caracterizar las funciones del área responsable de esta Política? Los siguientes pueden ser válidos:

Impulsora, vigilante, negociadora, observadora, garante, formadora.... hacia un modelo social igualitario entre mujeres y hombres.

Para llevar a cabo con éxito estas funciones es preciso contar con **diferentes agentes** que **de forma directa** intervienen en las Políticas de Igualdad:

- La o el responsable político del área que promueve la Política de Igualdad. Sus funciones respecto a la Política de Igualdad serán:
  - ▶ Definir en función de sus criterios políticos y los de la corporación en la que se enmarca, las prioridades de la Política de Igualdad.
  - ▶ Garantizar los recursos técnicos, personales, económicos y materiales necesarios para llevar a cabo la Política de Igualdad.
  - ▶ Promover el debate y los acuerdos necesarios para asegurar el apoyo a la Política de Igualdad del resto de responsables políticos de la corporación.
  - ▶ Garantizar y apoyar la participación ciudadana en la Política de Igualdad.
  - ▶ Buscar la cooperación con las administraciones supralocales para llevar a cabo la Política de Igualdad.

- Personal técnico específico del área o concejalía con formación o experiencia homologada suficiente<sup>68</sup> en temas de género. Respecto a la Política de Igualdad sus funciones serán:
  - ▶ Dirigir y coordinar el proceso de planificación, programación, gestión y evaluación de las Políticas de Igualdad.
  - ▶ Coordinar al personal con responsabilidades técnicas que intervengan desde otros ámbitos locales.
  - ▶ Asesorar, informar y formar al personal responsable técnico local y agentes sociales para favorecer la incorporación de la perspectiva de género en sus actuaciones.
  - ▶ Recibir la demanda de las ciudadanas así como informarlas de sus derechos y de los recursos y servicios tanto locales como supralocales, derivándolas a ellos cuando proceda.
  - ▶ Intervenir directamente con programas específicos.
  - ▶ Dinamizar, gestionar y evaluar procesos y estructuras para la participación permanente de las asociaciones de mujeres implicadas y del resto de la ciudadanía.
- Personal con responsabilidad política en áreas del gobierno local que intervengan en la Política de Igualdad. Sus funciones respecto a la Política de Igualdad serán:
  - ▶ Adoptar los criterios sobre Igualdad que se marquen desde el área o concejalía responsable de la Política de Igualdad.

<sup>68</sup>Como se insistirá en otro apartado, se aboga por la figura de la o el agente de igualdad como el perfil profesional adecuado para las tareas técnicas en el ámbito de una concejalía o un área de estas características. Impulsada por la Unión Europea en la década de los ochenta, se trata de una figura ocupacional que se ha consolidado en esta década en los distintos países que conforman la Unión. Dicha figura está reconocida en España en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO). Sus competencias profesionales se refieren, básicamente, al "diseño, gestión y evaluación de programas de acción positiva referidos a la igualdad de oportunidades para la mujer en los terrenos de la educación, formación profesional, empleo y en general todas las formas de participación ciudadana" (CNO, 94; cod. 2939).

- ▶ Trabajar y dotar de recursos la revisión de sus propias políticas desde la perspectiva de género y poner en marcha actuaciones y medidas.
- ▶ Garantizar la participación en la Política de Igualdad y la formación necesaria del personal técnico o administrativo a su cargo.
- ▶ Apoyar la Política Local de Igualdad en ámbitos supralocales de la Administración.
- Personal técnico de otras áreas del gobierno local que participen en la Política de Igualdad, cuyas funciones en este sentido serán:
  - ▶ Adquirir la formación necesaria sobre género.
  - ▶ Incorporar la perspectiva de género a su trabajo técnico y poner en marcha actuaciones en ese sentido.
  - ▶ Coordinar su acción con el resto de las áreas o concejalías implicadas en la Política de Igualdad.
- Asociaciones de mujeres y vocalías específicas de mujer creadas en otras asociaciones. La participación social es fundamental para la viabilidad de las Políticas de Igualdad de oportunidades y por ello, es preciso trabajar desde las Políticas de Igualdad para crear procesos de participación, espacios y canales desde los cuales las asociaciones que así lo deseen puedan:
  - ▶ Cooperar con la Administración local en la planificación, gestión y evaluación de la Política de Igualdad.
  - ▶ Garantizar la información al conjunto de personas que constituyen sus asociaciones (personal laboral, socios y socias, personal voluntario) sobre la Política de Igualdad.

- ▶ Asumir su papel generador de cambios, no reproductor de un sistema sexista en la toma de decisiones, educador y difusor de prácticas igualitarias.

Además, desde la Política de Igualdad se propiciará la **coordinación con otros agentes** de apoyo o colaboración. Con todos ellos, se puede apoyar el análisis de sus procesos de toma de decisiones hacia la democracia paritaria y la incorporación de la perspectiva de género en su actuación:

- El conjunto de las asociaciones y movimientos sociales del entorno.
- Los medios públicos y privados de comunicación.
- El empresariado, sus asociaciones y las organizaciones sindicales.

En todos los casos, aunque la incorporación de responsables locales (en el plano técnico o en el político) en la planificación, gestión y evaluación de planes, programas o proyectos y acciones a favor de la igualdad puede favorecer la formación personal y de la propia organización en temas de género, **si se apuesta por una política eficaz para la igualdad, es un requisito imprescindible la formación sobre el enfoque de género de todas las personas con responsabilidad política y técnica de la administración local**<sup>69</sup>. De ningún otro modo podría garantizarse el éxito de tales políticas.

<sup>69</sup>La Federación Española de Municipios y Provincias organiza asiduamente formación sobre temas de género para personas con responsabilidad política y técnica. Se aconseja consultar la página web institucional:

## 2.4. Condiciones y Requisitos para Viabilizar y Visibilizar las Políticas Locales de Igualdad

La motivación que impulsa a poner en marcha las Políticas de Igualdad puede partir de espacios de responsabilidad política distinta: la Alcaldía, la Junta de Gobierno Local, una Concejalía concreta, etc. En todos los casos, la primera decisión de una o un responsable político es imprescindible y dota de legitimidad a la Política de Igualdad, pero la disposición de un área, una delegación e incluso una Alcaldía no es suficiente garantía de desarrollo eficaz de una política:

**Para garantizar su viabilidad, la Política de Igualdad ha de ser una estrategia consensuada y consciente en el conjunto de la corporación municipal. Sería aconsejable que las actuaciones más importantes de esa Política, un Plan de Igualdad por ejemplo, se apruebe por el Pleno Municipal. Es decir, la Política de Igualdad ha de ser fruto del compromiso de la organización con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres desde el mandato constitucional que la impulsa y que contextualiza para las administraciones locales, su capacidad legal y su responsabilidad política.**

Si ésta es una condición, no es la única. **Otras condiciones** son:

- ▶ La Política de Igualdad contará con un **presupuesto propio** aprobado en el Pleno Municipal.
- ▶ Para llevar a cabo una Política de Igualdad es necesaria una mínima estructura de **personal político responsable**.
- ▶ Habrá de contar o, al menos, tender a dotarse de **personal técnico especializado en género** (Agentes de Igualdad) o de personal técnico específico con formación y/o experiencia suficiente en igualdad.
- ▶ Se liderará desde un área municipal **capaz de influir e intervenir sobre el resto de las políticas locales**. En ese sentido, es importante la sensibilización de la **Alcaldía o de la Presidencia** de la entidad local como principal eje impulsor de la Política de Igualdad.

- ▶ La **implicación de todas las Áreas** o Concejalías en la aplicación de esta Política.
- ▶ La Política de Igualdad se concretará en una serie de propuestas (planes, programas, proyectos, acciones, etc.) que proporcionen un **marco de trabajo** claro, con objetivos específicos y compromisos adquiridos.
- ▶ La Política de Igualdad contará entre sus prioridades la **formación específica** de cuantas personas con sus distintas responsabilidades técnicas y políticas se vayan a implicar en las acciones consecuentes.

### "7.3 Medidas para promover el valor de la igualdad de género en la Administración:



- a) Se realizarán cursos y seminarios destinados a la formación de los empleados públicos en el valor de la igualdad de género.
- b) Todos los temarios aprobados para la celebración de pruebas selectivas para el acceso al empleo público incluirán temas relativos a la normativa vigente en materia de igualdad de género".

***ORDEN PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.***

Los recursos personales necesarios serán acordes con el volumen de actuaciones que se vayan a realizar pero, a priori, se precisa que una persona con responsabilidad política y suficiente autoridad otorgada lidere el proceso.

La autoridad es un elemento necesario para la efectividad que indica el derecho a liderar o comandar la relación entre la gente y el permiso para desarrollar actividades específicas en una organización.

Dice Milagros Rivera: "La autoridad, (una palabra que procede del latín *augere* que quiere decir "crecer", "acrecer") es de raíz femenina y es distinta del poder porque atiende al deseo de cada ser humano de existir y de convivir en el mundo, no gestiona parcelas de privilegio para conservar o alcanzar algo, caiga quien caiga por el camino".

La experiencia de los municipios concluye que hay una relación directa entre la eficacia de la Política de Igualdad y el compromiso de la Organización con dicha política, así como con la autoridad de quien desde su responsabilidad política se hace cargo de ella. De esa manera, cuanto más cerca de la Alcaldía o la Presidencia esté el cargo político que se responsabilice de la Política de Igualdad, será mejor.



Se produce una gran diversidad en el estatus de quienes se ocupan de las Políticas de Igualdad dentro de las corporaciones locales. En términos generales, se considera más eficaz que sea una Concejalía independiente (Concejalía de Mujer, de Igualdad, etc.), que un departamento, una delegación o un área dependiente de otra Concejalía.

La dependencia del área desde donde se desarrolla la Política de Igualdad condiciona su 'enfoque metodológico': por ejemplo, una vinculación con Servicios Sociales marca un enfoque más paliativo, mientras que una Concejalía propia o dependiente directamente de la Alcaldía puede realizar una política más integral y transformadora.

El personal técnico a cargo de la Política de Igualdad debe tener la formación e información suficiente e idónea<sup>70</sup>.

<sup>70</sup>La formación de las agentes de igualdad se está desarrollando desde instituciones diversas: institutos de la mujer, direcciones generales de la mujer, colegios profesionales, universidades, etc. El Instituto de la Mujer dependiente del MTAS ha editado un díptico sobre este tema.

En cualquier caso, entre sus conocimientos y habilidades debe contar con algunas relacionadas con:

- Las Políticas de Igualdad europeas, en el Estado y en la respectiva Comunidad Autónoma.
- La aplicación de la perspectiva de género en su metodología de trabajo.
- Los procedimientos administrativos de la Administración Local.
- Las estrategias de comunicación e información dentro de la Administración Local.
- Las estrategias para la dinamización del tejido social y la intermediación entre la Administración, los colectivos de mujeres y otros agentes sociales relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres.
- Los recursos y servicios para la igualdad existentes tanto locales como supralocales.
- Las habilidades necesarias para negociar, comunicar y trabajar en equipo.

Estas condiciones son imprescindibles pero además, desarrollar una Política de Igualdad desde un Gobierno Local supone **al menos dos requisitos:**

***1. Es necesaria una mínima infraestructura física y material.***

La ubicación física de las personas que llevan a cabo la Política de Igualdad:

- ▶ Es un indicador de la prioridad que merece en el seno del gobierno local.
- ▶ Puede ser un elemento muy influyente en la implicación social en la Política de Igualdad.

Los y las agentes de igualdad, el personal de apoyo, colaboradores y colaboradoras precisan de un espacio suficiente para desarrollar su trabajo. La idoneidad dependerá de los proyectos que se lleven a cabo.

**Por ejemplo:**

- Un proyecto de información o asesoría necesita de un espacio en el que esté garantizada la confidencialidad. Si se trata de atención a mujeres víctimas de violencia, además será necesario prever la seguridad.
- Un proyecto de formación precisa de aulas espaciosas, con mobiliario propio para personas adultas, materiales audiovisuales, etc.

En todos los casos, se necesita al menos 'un despacho' bien señalizado, equipado suficientemente y con equipos informáticos para todas las tareas técnicas y de gestión.

***2. Es preciso planificar la formación continua de las y los profesionales que trabajan en las Políticas de Igualdad.***

Las Políticas de Igualdad se están adaptando a los cambios sociales y su experiencia es un espacio de aprendizaje que no se puede olvidar. Conocer otras Políticas de Igualdad locales, estar al día de la legislación que se aprueba sobre estos temas, aprender a identificar nuevos retos, garantizar mejor los resultados que se pretenden... , han de ser objetivos para la formación continua de quienes están llevando a cabo las Políticas Locales de Igualdad.



# Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad

## Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad



Este documento es el resultado de abordar un nuevo desafío por parte del Grupo de Trabajo sobre Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Se trataba de proporcionar a quienes alcanzan la responsabilidad política o técnica de las Políticas Locales de Igualdad un documento básico para enmarcar su acción.