

MUJER Y ESPACIO URBANO: DIMENSIÓN Y OPERATIVIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA¹

Fernando Manero Miguel
Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Valladolid (España)
fmaneromg@gmail.com

Introducción

A medida que la toma de conciencia de las situaciones de desigualdad, discriminación y violencia que afectan a las mujeres va calando en la sociedad la acción pública tiende a asumir imperativamente la necesidad de incorporar esta cuestión al marco de sus preocupaciones estratégicas a fin de tenerlas en cuenta en la toma de decisiones con intencionalidad correctora y, lo que no es menos importante, con la mirada puesta en lograr que los instrumentos diseñados con tal fin incidan al propio tiempo en la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la mujer en la esfera privada, entendiendo particularmente como tal el ámbito de las empresas.

De ahí que el campo de aplicación hacia el que se proyectan las políticas institucionales, congruentes con la necesidad de atender situaciones lesivas para el cumplimiento de los derechos humanos, no haya cesado de ampliarse merced a las posibilidades abiertas por un mejor y más completo conocimiento de las circunstancias que afectan a la mujer, tanto más riguroso cuanto mayores han sido los esfuerzos para afrontar los problemas detectados y los factores que los motivan. A ello ha contribuido también, cuando así ha sucedido, la superación de las desigualdades en el tratamiento jurídico que, a través del código civil y otras vertientes del Derecho, se otorgaba a la situación del hombre respecto a la mujer, planteando diferencias palmarias en función del sexo que han acabado siendo consideradas como inaceptables, por más que todavía sus manifestaciones persistan (González Bustos et alii, 2009).

¹ Este artículo forma parte del número monográfico sobre “*Mujer y Ciudad*” (nº 88/2010), publicado en la Revista CIUDADES, de la Red Internacional de Investigación Urbana de la Universidad Nacional de Puebla (México)

Ahora bien, la comprobación de que los efectos pretendidos no son fácilmente alcanzables, ni en intensidad ni en generalización, en los plazos deseados ha llevado, cuando existe voluntad política de abordarlo en la práctica, a profundizar en los diagnósticos y a concebir con criterios de operatividad las actuaciones encaminadas a lograr una articulación racional de las relaciones entre hombres y mujeres, basadas en el cumplimiento de principios igualitarios. Sólo así se entiende la progresiva asimilación de la perspectiva de género en el panorama de las políticas públicas, en las que, no sin esfuerzo, ha logrado ocupar un epígrafe específico, inducido por la presión normativa que emana de una voluntad reguladora decididamente empeñada en reconocer la importancia de la población femenina como sujeto de atención específica.

Es evidente que esta tendencia no podría entenderse al margen de un aumento significativo del reconocimiento de la importancia que reviste la defensa de una política a favor del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y que cobra fuerza en nuestra época como uno de los pilares esenciales de la acción institucional (Savidan, 2007: 12). Planteado de manera articulada en las diferentes escalas de la toma de decisiones, debe admitirse que en este proceso de reafirmación de estrategias una posición primordial corresponde a los espacios de decisión configurados en la escala local, precisamente aquellos que ostentan cotas de responsabilidad más altas, requeridas por la proximidad de las situaciones de conflicto que en ella suelen producirse y que obligan a un tratamiento inexcusable en el contexto de los programas de actuación acometidos por los municipios, donde esta cuestión – que responde a la noción genérica de “*engendering*” - se erige como uno de los pilares distintivos de la gobernanza urbana. En ello estriba, por tanto, el interés que ofrece del análisis espacializado a partir de esta escala, ya que permite interpretar la tipología de situaciones planteadas en función de las modalidades en que se produce el funcionamiento de las condiciones de vida y actividad en los diferentes escenarios municipales, abriendo así un interesante panorama interpretativo sobre la base de la experiencia comparada (Heikel, 2003:27; Hainard et Verchuur, 2004: 17; Chiarotti, 2009:64).

El propósito de este artículo² no es otro que el de facilitar una aproximación al conocimiento del tema a través de la valoración de las actuaciones que, en el marco de las políticas públicas urbanas en España, tratan de abordar a escala municipal las situaciones críticas en que se encuentran las mujeres de acuerdo con los Planes de Igualdad que, acomodados a lo establecido en las leyes de rango estatal o regional, y que a su vez emanan de las Directivas de la Unión Europea, se plantean como líneas de acción integradas en el ámbito municipal de competencia. No ha sido éste un tema habitualmente abordado por las políticas urbanas ni tampoco ha estado presente, con la relevancia que debiera, en las reflexiones efectuadas por los estudiosos de la cuestión. De ahí el interés en subrayar el peso rápidamente alcanzado en nuestros días como punto de atención intelectual, lo que a su vez permite ampliar la óptica valorativa de las dinámicas urbanas contemporáneas, contrarrestando el sesgo reduccionista de que adolecen las investigaciones selectivamente centradas en la valoración de la competitividad de las ciudades en el contexto de la economía globalizada y en la defensa de los objetivos que definen esta tendencia amparada en sus ventajas para el despliegue de los procesos innovadores.

Decantado, empero, hacia el enfoque que preconiza la necesidad de entender la ciudad como la manifestación espacial de las políticas públicas que persiguen la defensa integral de los derechos humanos (Caz et alii, 2006) y de los principios consustanciales a la justicia espacial y a la equidad social, entiendo que el tema analizado constituye un apropiado campo de experimentación de la acción pública aplicada a espacios estructuralmente conflictivos y contradictorios como son los urbanos. Del grado de convencimiento que adquiriera la necesidad de incorporar mejoras en la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables o desfavorecidos dependerá el cumplimiento satisfactorio de ese compromiso que los intelectuales ocupados en el estudio de la ciudad han de adoptar sin reservas en pro de un desarrollo urbano integrador de políticas públicas y socialmente inclusivo.

² La realización de este trabajo se inscribe en la línea de investigación amparada en los Proyectos “Ordenación del territorio y competitividad urbana: análisis y evaluación de las políticas públicas de gestión de las ciudades de Castilla y León” (VA081/03) y “Nuevas metodologías y directrices aplicadas a la ordenación y gestión del territorio: estudio comparado de las políticas territoriales de Castilla y León en el contexto español e internacional” (VA025A08).

1. La mujer en la ciudad: un conjunto de problemas y estrategias social y espacialmente interrelacionados

Espacios de conflicto y de integración, de violencia y de lucha contra la exclusión a la vez, las ciudades escenifican las tensiones y las posibilidades de la sociedad contemporánea, cuyos cambios obedecen esencialmente a los factores de transformación y reestructuración inducidos por ellas. Tensiones asociadas a los contrastes que derivan de las diferentes modalidades de inserción de los grupos humanos en las lógicas contradictorias que modelan las dinámicas urbanas y sus efectos plausibles en la organización y estructuración del espacio de convivencia. De ahí la necesidad de partir de las dualidades que conforman la ciudad para entender el alcance de sus repercusiones y esclarecer el sentido de los instrumentos de intervención destinados a regularlos en la dirección que más convenga a los intereses y objetivos del conjunto.

1.1. Vulnerabilidad y posibilidades en un entorno de relaciones estructuralmente contradictorias

El entendimiento de la ciudad desde la perspectiva que aporta la estructura por sexos y la posición que cada uno de ellos ostenta en la articulación y funcionamiento de las dinámicas sociales urbanas, y aun reconociendo que no ha sido ajeno a la sensibilidad de algunas organizaciones internacionales (OCDE, 1995), no ha merecido hasta tiempos bien recientes, una atención destacada en los abundantes análisis efectuados sobre esta realidad territorial en la que se significan las contradicciones y las posibilidades de nuestra época.

Ahora bien, las investigaciones sobre las pautas de comportamiento que explican y condicionan las formas de vida y actividad de las mujeres en los espacios urbanos, así como de las situaciones de fragmentación que las aquejan (McDowell, 1983: 61; Tobío y Henche, 1995:12; Greed, 2005:723), han abierto nuevos horizontes al conocimiento sociológico de las diferencias determinadas, tanto cuantitativa como cualitativamente, por la distinta posición que hombres y mujeres ocupan en la lógica de funcionamiento y gestión de las ciudades (Verloo, 2000). Como era de esperar, las conclusiones obtenidas a través de estas comprobaciones, basadas en variables de naturaleza sociológica, han

cochado una dimensión de gran interés interpretativo cuando se logra verificar su impronta en el espacio, ya que no de otro modo es posible entender el alcance de las contradicciones funcionales detectadas, en sí mismas justificables en función de las deficiencias funcionales a que dichos procesos discriminatorios dan lugar.

De este modo se justifica la importancia de las reflexiones que han ido aflorando en esta línea hasta definir un marco interpretativo en el que los aspectos sociales, económicos y territoriales aparecen imbricados, favoreciendo una mejor identificación de los problemas a que se enfrentan las mujeres para desarrollarse con autonomía personal, independencia y bienestar en los entornos urbanos donde desempeñan sus actividades. No en vano los cambios ocurridos en la ciudad de nuestros días – asociados a las nuevas relaciones entre producción y trabajo así como a los impactos que ello ha provocado en la morfología y en las funciones urbanas – han puesto en evidencia las dificultades de la mujer para hacer frente de manera satisfactoria a estas transformaciones al limitar su posibilidad de asumirlas más como ventajas acreditativas de su función social que como onerosas servidumbres.

El panorama de situaciones críticas se desenvuelve en una tipología de fenómenos y circunstancias que avalan la magnitud de los problemas estructurales inherentes a la condición de género, sin la cual resulta difícil comprender las situaciones de fragmentación observadas en los procesos de configuración del espacio urbano (McDowell, 1983:60). Pues bien, sin entrar en una enumeración pormenorizada, podríamos identificarlo en función de los diferentes aspectos que esencialmente reflejan la posición vulnerable en que se encuentra la mujer ante los compromisos y responsabilidades que en mayor o menor medida la afectan en el sistema de funcionamiento y organización de la trama urbana.

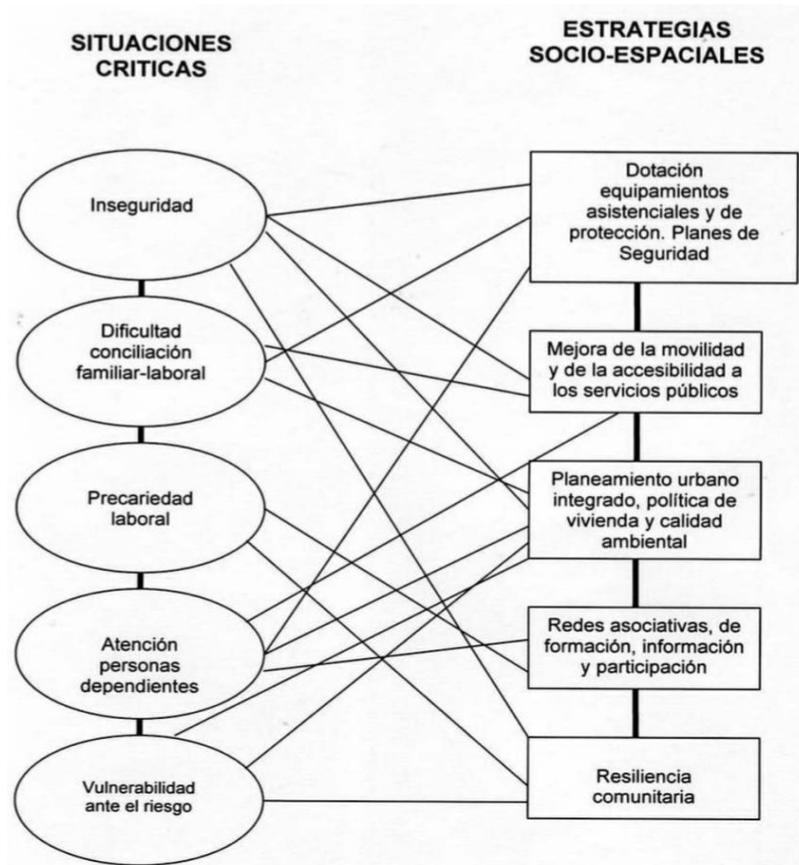


Fig. 1. Dificultades y riesgos de la mujer en entornos urbanos: interrelaciones entre situaciones críticas y estrategias socio-espaciales. Elaboración propia

Así se recoge en la Fig. 1, donde aparecen explícitos los que bien pudieran considerarse como los problemas esenciales, que tienen que ver ante todo con las deficiencias de seguridad, con la tendencia discriminatoria en el mercado de trabajo, con las dificultades de realización personal a través de una disponibilidad adecuada del tiempo y con la vulnerabilidad frente a las situaciones de riesgo en sus entornos de vida y de relación. Nos encontramos, pues, ante un variado y amplio muestrario de problemas que no agotan la multiplicidad existente, aunque sí permiten precisar los conflictos a que se enfrenta la mujer sobre la base de las tensiones surgidas en torno al binomio trabajo-seguridad, los dos ejes sobre los que gravitan las carencias que afectan a las mujeres en una sociedad desigual. En la figura se apuntan también, como expresión de las directrices susceptibles de ser concebidas con sentido corrector, aquellas líneas que, en el contexto de las políticas públicas urbanas, permiten orientar, en una trama de interrelaciones muy abierta y en permanente adaptación, las decisiones

e iniciativas de gestión en el sentido que aconsejan los enfoques defensores de un tratamiento socialmente integrado de los problemas planteados en esta vertiente crítica de las realidades urbanas contemporáneas.

1.2. La utilidad de los nuevos enfoques aplicados al análisis de una problemática multidimensional

Los avances en esta dirección han sido firmes y están bien respaldados por aportaciones significativas que han encauzado claramente las estrategias en la dirección señalada. Bastaría mencionar la utilidad de la metodología aportada por la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad, planteada en 1994 y posteriormente reconocida con el máximo rango dentro de las evaluaciones positivas otorgadas en el concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996³. Entre las ideas expuestas, hay dos que merecen ser resaltadas.

De un lado, la defensa de un enfoque de la ciudad cimentado en el concepto de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, de modo que se entienda la gestión del espacio y de sus recursos en sintonía con las necesidades y expectativas de unos y otras, mientras hace especial énfasis en la eliminación de “los estereotipos constructivos que impiden a las mujeres un desarrollo en aspectos relacionados con la planificación y servicios de la ciudad, vivienda, seguridad y movilidad”. Y, de otro, la concreción en doce puntos básicos de las ideas que centran la perspectiva aplicada sobre cómo ha de entenderse la ordenación del espacio urbano y de la vida ciudadana para dar satisfacción a las reclamaciones surgidas como reacción a los inconvenientes derivados de un desigual acceso al derecho a la ciudad. Sintetizadas en la columna que en la Fig. 1 enuncia las “estrategias socio-espaciales”, evidencian una intencionalidad abocada al establecimiento de pautas de actuación coherentes y, sobre todo, diseñadas con criterios de efectividad y a la vez omnicomprendivos de toda la serie de dificultades que

³ Las aportaciones realizadas por la *Carta Europea de la Mujer en la Ciudad* corresponden al proyecto de investigación auspiciado por la Unidad de Igualdad de Oportunidades, de la Comisión. Sobre la base del diagnóstico realizado a partir de cinco temas prioritarios (planeamiento urbano y desarrollo sostenible, seguridad, movilidad, hábitat y equipamientos locales, estrategias), ha elaborado un catálogo de buenas prácticas, con el propósito de servir de referencia para la acción de los poderes locales. Vid. <http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp018.html>

entorpecen la correcta inserción de la mujer en un sistema basado en la cohesión de derechos y deberes, sin exclusiones de ningún tipo⁴.

No hay que extrañarse, pues, que los planteamientos formulados en la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad marcasen un precedente que al poco tiempo habrá de adquirir notable consistencia a raíz de las conclusiones promulgadas en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing que dio contenido y poderosa carta de naturaleza a la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres en 1995. Como es sabido, es en este foro donde se acuña y promociona, junto a la idea de potenciar las cuotas de poder (*empowerment*) bajo responsabilidad femenina, la noción de *mainstreaming* de género por la que se defiende el sentido operativo de la transversalidad que ha de asignarse a las políticas relacionadas con la perspectiva de género, como opción asumida por los distintos agentes implicados en la toma de decisiones en el ámbito de la acción pública⁵. Y es que el reconocimiento de la dimensión transversal de las dinámicas sociales resulta indispensable tanto para superar las fragmentaciones estructurales que en ellas se producen como para entender adecuadamente las transformaciones económicas y la adecuación del espacio y de sus infraestructuras a las lógicas de ordenación y regulación impuestas por ambas.

De hecho, la conveniencia de este método se ha convertido en un argumento tan válido como recurrente dentro de las reflexiones decantadas a favor de la adopción de medidas tendentes a construir espacios de convivencia en los que la igualdad de género se corresponda con las estrategias aplicadas al desarrollo urbano y a la propia ordenación de los equipamientos destinados a garantizarlos (Jaeckel & Van Geldermalsen, 2006). Bastaría, para ratificarlo, con detenerse en las interesantes reflexiones y conclusiones de la obra colectiva coordinada por Ana Falú (2009), específicamente referida al lugar que corresponde a las *Mujeres en la Ciudad* y que ha

⁴ He considerado pertinente introducir dentro de las estrategias socio-espaciales la que va asociada a la aplicación del concepto de *resiliencia*, introducido en el lenguaje científico a finales de los años 60 del siglo XX y con el que se trata de significar, desde la perspectiva de la psicología social, el valor de los comportamientos que en una sociedad organizada permiten, a través de las articulaciones necesarias, hacer frente a situaciones de riesgo que obligan a la adopción de posturas reactivas capaces de neutralizarlas. Obviamente de esos comportamientos surgen, por parte de los grupos afectados (en este caso, las mujeres) posturas colaborativas que tienden a estructurarse en redes con una fuerte implicación en el desarrollo del capital territorial. Ver http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/blog/wp-content/uploads/Analucy_2.pdf

⁵ Sobre la utilidad que con fines prácticos se deriva del enfoque integrado o *mainstreaming* de género es interesante el documento elaborado en 2003 por la Unidad de Igualdad y Género del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ver <http://www.unidadgenero.com/documentos/88.pdf>

merecido una especial atención por parte del V Foro Urbano Mundial, reunido en Rio de Janeiro en marzo de 2010, bajo el interesante epígrafe alusivo al “Derecho a la Ciudad: Reducción de la brecha urbana”. Al amparo de esta corriente de pensamiento nos situamos ante un balance intelectual repleto de ideas que ayudan a comprender el alcance del tema que nos ocupa y sobre todo a valorar el escenario de servidumbres reales y expectativas programáticas en las que se fundamenta el enfoque de género en el espacio público. Pues, si como apunta Falú (2009:23), “las mujeres han tenido históricamente vedado el espacio público y la “irrupción en él” ha sido producto de sus luchas”, no es menos cierto que cada vez adquiere mayor predicamento la convicción de que, como construcción social que es, la configuración del espacio público no puede concebirse sin tener en cuenta las relaciones de complementariedad que en él se desarrollan, y entre las cuales poseen una relevancia primordial las relacionadas específicamente con la cultura del género.

2. El principio de Igualdad de Oportunidades en la Unión Europea: un compromiso global asumido por el ordenamiento jurídico español en los diferentes niveles de la gestión pública

Dada la importancia del debate suscitado en torno a estas cuestiones cabe plantearse hasta qué punto se trata de un objetivo efectivamente asumido y, sobre todo, cuáles son las coordenadas y los fundamentos que lo orientan en su aplicación práctica. La insistencia que muchos autores ponen en la envergadura del avance estratégico asociado a la aceptación del criterio de género como variable clave para la toma de decisiones en un entorno de justicia social no supone un simple ejercicio de reflexión teórica loable sino la constatación fehaciente de que se trata de un tema presente en la sensibilidad de órganos e instituciones con resonancia política y estratégica de primer orden.

2.1. La Unión Europea como marco de referencia

Sucintamente cabría destacar la atención que se le concede en la Unión Europea, donde este tipo de consideraciones, y con independencia de los incumplimientos o dilaciones que hayan tenido lugar, no ha estado ausente en su dilatada historia como

proyecto de integración supraestatal (Braithwaite, 2000; Astelarra, 2004: 20)⁶. En coherencia con el objetivo inicialmente defendido, y como prueba de una intencionalidad clara a favor, puesta de manifiesto en las directivas aprobadas *ex profeso*⁷, especial interés presenta la postura crítica adoptada en el conjunto de las reflexiones formuladas de cara al período de programación 2007-2013, cuando se señala que “la estrategia dual – transversalidad y acciones específicas dirigidas a las mujeres – se ha convertido en un ejercicio complejo para el que las entidades gestoras no han estado preparadas”⁸. Se trata de una consideración reveladora de las carencias de que aún adolece el entramado de gestión responsable de imprimir un nuevo rumbo al entendimiento de las políticas de género en sus respectivos ámbitos de competencia. La falta de preparación, así denunciada, se convierte en un argumento de peso a la hora de fortalecer los mecanismos que hagan posible subsanar tales deficiencias, por mor de un problema de calidad de los niveles de gestión responsables de ponerlas en práctica.

No sorprende, por tanto, la puntualización que figura en el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), establecido para España durante dicho periodo, donde se señala, como observación genérica aplicada al conjunto de la Unión, que “los Estados miembros y la Comisión velarán por promover la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de las cuestiones de género en las diferentes etapas de la ejecución de los Fondos” de modo que “todos los agentes y gestores implicados deberán integrar el enfoque de género y el principio de igualdad de oportunidades en la *programación* y

⁶ Efectivamente, ya el Tratado de Roma aludía, en su artículo 119, a la obligación por parte de los Estados miembros de garantizar la igualdad de salarios entre hombres y mujeres que desempeñasen el mismo trabajo. Profundizando en la perspectiva igualitaria cabría resaltar los objetivos que inspiran el principio de la Cohesión Económica y Social, recogido en el Acta Única (1986) y desarrollado ampliamente en el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992), a varias de las ideas que al respecto aparecen contempladas en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y el Empleo (1993), donde se enfatiza el propósito de incrementar la presencia de la mujer en el mercado de trabajo, a las nuevas orientaciones defensoras del fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en el Tratado de Amsterdam (1997) o a la iniciativa comunitaria EQUAL (2000-2006), concebida para la promoción de actuaciones contra todo tipo de discriminación y de desigualdad desde el punto de vista laboral.

⁷ Se trata, por un lado, de la Directiva 2002/73/CE, por la que se reforma la 76/207/CEE, de igualdad de trato de hombres y mujeres en el acceso al empleo, la formación y a la promoción profesionales, así como en cuanto hace referencia a las condiciones de trabajo; y, por otro, de la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios Asimismo, no está de más traer a colación lo que en su momento supuso la Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razones de sexo.

⁸ Véase Instituto de la Mujer (2006): Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en los Fondos Estructurales (2007-2013). <http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/igualdad2.html>

durante la gestión”⁹. Abundando más en esa idea, se reitera la necesidad de “pasar de la sensibilización y consideración formal de dicho principio a la aplicación efectiva y real potenciando la transversalidad de dicho principio en los ámbitos de actuación en que intervengan los Fondos Estructurales...”. La insistencia en consolidar vínculos directos entre la aplicación de las ayudas y la consecución de objetivos en el campo de las políticas de igualdad no hace si no revelar una voluntad manifiesta a favor de que tales propósitos no queden limitados a la simple condición de buenas intenciones. De ahí que el propio desarrollo del MENR se encuentre claramente ligado al cumplimiento de las previsiones fijadas en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los seis escenarios en los que esta aplicabilidad ha de mostrarse efectiva”¹⁰.

2.2. Las políticas de igualdad de género en España: un proceso gradual, rápidamente generalizado y apoyado en una sólida fundamentación normativa

En el marco de la integración europea, y en función de los criterios utilizados para la asignación de los fondos orientados al fortalecimiento de la cohesión económica y social, tienden a cobrar alcance creciente las actuaciones llevadas a cabo por los Estados miembros, en coherencia también con el respeto merecido por las declaraciones internacionales auspiciadas por las Plataformas de Acción de Naciones Unidas y con el compromiso constitucionalmente asumido en cada caso. Si por lo que concierne a España parece clara la adscripción a la defensa del principio igualitario expresado en el Art. 14 de la Constitución, del mismo modo que en el 9.2. se insta a los poderes públicos a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...”, lo cierto es que en un primer momento se aprecian carencias notables a la hora de abordar las cuestiones de género en disposiciones reguladoras de resonancia política y territorial.

⁹ De conformidad con lo establecido en el Art. 16 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. El subrayado es mío.

¹⁰ Es decir, en el desarrollo de actividades I+D, en los avances de la Sociedad de la Información y en el uso de las TIC, en la mejora de las condiciones de vida en el medio rural, en las medidas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral, en la calidad del capital humano y en las condiciones en que se desenvuelve el mercado de trabajo y la toma de decisiones.

Téngase en cuenta que la referencia a las políticas de igualdad está ausente de textos tan fundamentales para la regulación de la convivencia en la esfera pública como lo son la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (1985) – donde sólo se alude (Art.28) a la complementariedad de la labor compartida con otras administraciones en “la promoción de la mujer” - ni en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (2003), del mismo modo que se prescinde por completo del tema en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, dado a conocer en 2005 con el ambicioso objetivo de servir de plataforma para la mejora de los gobiernos municipales que cristalizaría en una nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, que no ha llegado aún a ver la luz.

Esta falta de referencias consistentes al enfoque de género en la normativa reguladora de la gestión local demuestra que se trata de una perspectiva que tardará en asentarse de manera explícita, y con la contundencia necesaria, pese a que ya desde 1983 la creación del Instituto de la Mujer, adscrito al Ministerio de Cultura, preveía en su Art. 4 fines tales como “el seguimiento de la normativa vigente y su aplicación en la materia competencia del Instituto” o el “impulso de medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones existentes respecto a la mujer en la sociedad”. Sin menoscabar la labor del Instituto, cuya impronta ha quedado ante todo manifiesta en la labor investigadora llevada a cabo (Arranz, 2000; Rodríguez Garcías, 2006), el verdadero salto adelante viene dado en España por las importantes medidas adoptadas comenzado ya el siglo XXI, y entre las que cabe destacar cuatro actuaciones decisivas, estrechamente relacionadas con la cuestión analizada: la creación del Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres¹¹; la medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno¹²; la puesta en marcha de la Secretaría General de Políticas de Igualdad¹³; y,

¹¹ Creado por Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, con el fin de elaborar “ 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”

¹² Ley 30/2003, de 13 de octubre, por la que “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”.

¹³ Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La corresponden actuaciones específicas en “el impulso de la coordinación de las

finalmente, la entrada en vigor en 2007 de la Ley Orgánica (3/2007, de 22 de marzo) para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Un paso fundamental que estará precedido por la aprobación de un interesante cuerpo de regulación y apoyo referido a aspectos esenciales que inciden sobre la actividad socio-profesional de las mujeres como es el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (16 de junio de 2006) y, particularmente, de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia (Ley 39/2006 de 14 de diciembre).

Indudablemente la Ley de Igualdad, que transpone a la legislación española las Directivas europeas anteriormente señaladas (Lombardo, 2004), aunque profundizando más en la elaboración y concreción de los instrumentos igualitarios que la distinguen, marcará un hito decisivo al establecer nítida solución de continuidad con las tendencias precedentes por cuanto define y precisa no sólo la entidad de las facetas u horizontes de aplicación de una ley expresamente abocada a la lucha contra la discriminación sino que al tiempo sienta las bases para que de una igualdad meramente formal se evolucione hacia una igualdad efectiva¹⁴. En ello se centra precisamente el Art. 4, referido a la “integración del principio de igualdad en la interpretación y aplicación de las normas”, de suerte que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres se convierte en “un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas”. Y así, coherente con el objetivo de fortalecer su capacidad de incidencia en el diseño de las leyes, se verá desarrollado en el Art. 15, que trata de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato, subrayando que dicho principio “informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos”, por lo que “las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de

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”, en “la promoción de la participación de los agentes sociales en materia de igualdad de oportunidades y el fomento de la participación del movimiento asociativo” o “ 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”

¹⁴ De hecho esta voluntad no es ajena a las connotaciones que, entre otros fundamentos jurídicos básicos, encierra la Sentencia 229/1992 del Tribunal Constitucional cuando señala que “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”

sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

Y, dentro de ellas, no puede hacerse caso omiso, y en relación con la finalidad de este artículo, de la atención que merece la adecuación a la política de igualdad de las actuaciones relativas a la gestión de la ciudad, a la ejecución de infraestructuras y equipamientos, y a la ordenación del territorio. Sobre estas premisas descansa el Art. 31 que apunta un compromiso que no debe ser pasado por alto. Plantea nada menos que “las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas” a la par que insiste en el hecho de que “las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres”. Ideas todas ellas de notable envergadura programática que persigue integrar las acciones concretas en una concepción innovadora de las políticas urbanas, al obligar a las administraciones públicas a “tener en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia”¹⁵.

3. El compromiso a favor de la igualdad como principio básico del Buen Gobierno Local.

Si las líneas maestras de lo que política y estratégicamente significa la consecución de resultados efectivos en la igualdad de género se hallan bien definidas en el sistema regulador puesto en marcha en España tras la aprobación de la Ley de Igualdad, una consideración de importancia capital remite a la verificación de tales objetivos en la escala de la trama administrativa más directamente comprometida con el

¹⁵ El desarrollo de la Ley cobra carta de naturaleza y concreción operativa a través del *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)* aprobado en diciembre de 2007. Con él se pretende llevar a cabo un plan de acción, que materialice los compromisos contraídos en la ley en un programa desagregado en once puntos básicos, a saber: Participación Política y Social; Participación Económica; Corresponsabilidad; Educación; Innovación; Conocimiento; Salud; Imagen; Atención a la Diversidad e Inclusión Social; Violencia; Política exterior y de cooperación para el desarrollo y Tutela del derecho a la igualdad. Vid. http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/novedades/docs/Plan_estrategico_final.pdf

cumplimiento de los derechos orgánicamente establecidos. Sólo así puede entenderse el predicamento alcanzado por una opción que desde la esfera del gobierno local se defiende con insistencia, producto de esa ineludible sintonía a que obliga el hecho de que las políticas de igualdad ocupen un lugar específico dentro de la categoría de las acciones relacionadas con las Buenas Prácticas Urbanas al tiempo que se convierte en un argumento reiterado en cuantas proclamas y declaraciones se realizan para identificarlas con una vertiente consustancial al buen gobierno de los municipios (Fundación Mujeres, 1999: 12).

No se trata, sin embargo, de una tarea sencilla, máxime cuando se reconoce que “el concepto de género es el más controvertido, complejo y difícil de incorporar en el nuevo perfil del gobierno local” (Barrera et alli, 2004: 14) mientras no escasean también las advertencias acerca de las prevenciones, cautelas o falta de convencimiento de que en ocasiones adolecen los municipios cuando se trata de asumir con verdadera voluntad política este tipo de compromisos hasta entenderlos como auténticos desafíos (Chiarotti, 2009).

De todos modos, la asimilación de este hecho como un reto a tener en cuenta ha dejado de ser algo excepcional para convertirse en una línea de reflexión, debate y acción que ofrece, en el contexto de la acción pública, manifestaciones dignas de ser resaltadas. Al tiempo que en Latinoamérica se asiste un importante proceso de movilización en ese sentido¹⁶, en España los escalones administrativos subestatales ponen al descubierto una voluntad coincidente cuando se trata de demostrar su disposición a suscribir compromisos globales que al tiempo se traducen en instrumentos normativos a los que, al menos formalmente, asignan un papel relevante en sus organigramas de gestión. Incluso sorprende observar que la mayor parte de las Comunidades Autónomas se anticiparon a la Administración central en la promulgación de Leyes de Igualdad (Castilla y León lo hizo ya en 2003) demostrando así una postura favorable a la consideración de un problema que debía ser afrontado en función de las condiciones de proximidad en que se planteaba, y cuya solución no admitía dilaciones en el tiempo. A la postre, todas las regiones españolas ofrecen en su catálogo normativo Leyes de Igualdad, finalmente acomodadas a la del Estado, que se traducen en Planes de

¹⁶ No hay que olvidar que las iniciativas y acuerdos adoptados por la Unión Iberoamericana de Municipalistas que en su IX Congreso (Montevideo, 2009) acomete la creación de la Red de Conocimiento de Género y Autoridades Locales, acompañándola de una Declaración que en su apartado 3 destaca que “resulta ineludible repensar las ciudades desde una perspectiva de género, propiciando la incorporación de las mujeres en el poder local”.

alcance regional y que, en sus sucesivas ediciones, configuran un panorama de gran interés tanto en sus formulaciones básicas como desde el punto de vista comparativo (Rodríguez García et alii, 2006).

Y ha de ser el factor asociado a la situación de emergencia planteada por la cercanía al problema en su ámbito inmediato de competencia el que justifica la actitud mostrada por la Federación Española de Municipios y Provincias, que reafirma un compromiso claro a favor de una política coordinada a este nivel a través de la creación de un Grupo de Trabajo sobre Igualdad, del que partirá la elaboración en 2006 del Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad. En suma, antes de que se promulgase la Ley del Estado, la FEMP estableció las pautas de referencia que indicativamente se brindaban a los Ayuntamientos para que encauzaran en esa dirección las inquietudes ya manifestadas al respecto por sus entornos ciudadanos, y que en gran medida aparecerán plasmadas en las Resoluciones aprobadas *ad hoc* en la 9ª Asamblea General celebrada el 13 de noviembre de 2007¹⁷.

Dentro de tales coordenadas, y de conformidad con los Planes de Igualdad de rango autonómico, se inscriben los acometidos por los poderes públicos locales, que, con independencia de los matices y particularidades que cada uno de ellos presenta, asumen principios comunes y pautas coincidentes al tiempo que se resuelven en instrumentos de gestión con contenidos y alcance similares. Más aún, la concepción y el diseño de los Planes se ha convertido en un factor clave para la legitimación de la acción pública, de ineludible inclusión en las estrategias locales de desarrollo e integración social, ya que difícilmente podría entenderse una política local sin la toma en consideración obligada de este aspecto como uno de los ejes vertebradores de la decisión. Sólo así se explica la rápida y contundente irrupción de los Planes de Igualdad en el panorama regulador de los municipios españoles, del que participan la casi totalidad de las ciudades (por encima de los 20.000 habitantes) y una cifra significativa de los Ayuntamientos de cierta entidad demográfica en el mundo rural. La aproximación al conocimiento de una realidad tan dispersa mediante el análisis de una

¹⁷ Baste señalar, a modo de ejemplo, lo recogido en la Resolución Quinta, donde señala que “la FEMP, a través del Consejo Territorial, potenciará y reforzará la coordinación, colaboración y cooperación entre todas las federaciones territoriales con el propósito de aunar esfuerzos en el desarrollo de aquellas iniciativas que, en materia de igualdad y mujer, tengan como fin la reivindicación ante otras Administraciones de los recursos y competencias necesarios para la gestión eficaz de las políticas locales de igualdad, la defensa de sus intereses y la incorporación de la realidad local a leyes, normativas, planes estratégicos, programas o estudios en la materia”.

muestra representativa de seis municipios con entidad urbana dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Valladolid, Palencia, Burgos, Zamora, León y Ponferrada), y pertenecientes al rango de ciudades intermedias, lleva a la conclusión de que las directrices programáticas susceptibles de alcanzar un impacto real o potencial en la configuración y dinámica del espacio tienden de forma mayoritaria a gravitar en torno a tres ejes fundamentales, de los que deriven las correspondientes acciones positivas:

- Mejora de las condiciones de acceso al sistema dotacional, de recursos y servicios al ciudadano, para de ese modo contribuir al incremento de sus niveles de calidad de vida (trabajo, conciliación de la vida laboral y familiar) con la consiguiente incidencia en el planeamiento urbanístico, en el tratamiento de la política de vivienda y en la adaptación a sus necesidades de la oferta de transporte público.
- Desarrollo de la presencia y la participación de la mujer en el espacio público, como garantía para su reconocimiento y valoración en el juego de los actores. De ahí la defensa del fortalecimiento del papel a desempeñar en los órganos de gobierno locales y en los equipos relacionados con la toma de decisiones, con la intención asimismo de intensificar su capacidad de iniciativa en los órganos de participación ciudadana y de asesoramiento (a través de los Consejos Municipales de la Mujer), valorando la importancia que ello posee en la incorporación de nuevas perspectivas en la ordenación del espacio.
- Incremento, cuantitativo y cualitativo, de las infraestructuras de atención frente al riesgo, a medida que el problema de la violencia se asume como uno de los desafíos más acuciantes, obligando a intervenir en la minoración de los factores que la motivan mediante la puesta en marcha de Observatorios específicos y Planes de Seguridad, acomodados a las reglas técnicas y de funcionamiento establecidas en las normas de rango estatal y autonómico.

Conclusiones

La incorporación de la perspectiva de género al ámbito de la decisión pública presenta implicaciones espaciales de gran interés, que, al tiempo que enriquecen la

interpretación de la ciudad, la aportan una dimensión nueva asociada a los efectos derivados de la aplicación de políticas de igualdad para mujeres y hombres, subsanando así la desatención de que tradicionalmente habían sido objeto en los campos de la acción institucional y de la investigación científica. Omisión grave si se tiene en cuenta hasta qué punto su toma en consideración introduce una dimensión de las políticas públicas determinante del nivel de calidad del gobierno del territorio y de las relaciones que vertebran una sociedad igualitaria en derechos y obligaciones. Se trata además de un argumento corroborado por la constatación empírica proporcionada por las actuaciones emprendidas por los diferentes eslabones de la trama decisional como reflejo fidedigno del reconocimiento otorgado a la preocupación que suscita tanto la situación de las mujeres afectadas por problemas de discriminación como la propia formulación de las acciones positivas destinadas a corregirlos con el nivel de efectividad deseado. Es así como cabe entender el desarrollo de un potente y generalizado marco regulatorio específicamente elaborado con este fin a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo XX, y que desde entonces se ha plasmado en un importante y valioso caudal de ideas, propuestas e iniciativas que han perfeccionado los diagnósticos, esclarecido los métodos de análisis y concretado sin ambigüedad las medidas capaces de orientar la gestión en la dirección más idónea y pertinente.

La alusión a la experiencia comunitaria europea ilustra bastante bien el sentido de esta trayectoria y el alcance de los compromisos contraídos en un contexto de articulación de las políticas públicas, que en los diferentes escalones se engarzan entre sí para cobrar especial resonancia en un sistema descentralizado como el español, donde los tres niveles de la acción pública – Administración central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos – asumen corresponsablemente un desafío compartido a favor de las políticas de igualdad. Mas en este escenario no cabe duda que el margen de efectividad aparece fundamentalmente ligado a la voluntad política y a la capacidad de iniciativa de los Municipios, lo que no hace sino afianzar la naturaleza de las políticas de igualdad como una dimensión sustancial de las políticas locales y, por ende, con ineludibles repercusiones en la ordenación de los espacios urbanos. Y es precisamente a esta escala donde emergen, de cara al futuro, las ambivalencias o antinomias que afectan al desarrollo de las estrategias a favor de la igualdad. Pues si, de un lado, no parece haber reservas por parte de las autoridades locales en asumir el reto que tienen ante sí y las dificultades que entraña, no es menos cierto que a la par los resultados obtenidos no siempre se corresponden con los fines previstos, ya sea porque los recursos de que se

disponen no son suficientes, motivando dilaciones excesivas en la puesta en marcha de las infraestructuras necesarias, ya por discontinuidades en el desarrollo de los programas, demasiado supeditados a veces a la pugna política cuando no al escepticismo que provoca la percepción de demoras no bien entendidas en el cumplimiento de objetivos que se consideraban más fácilmente alcanzables.

Siglas utilizadas

MENR: Marco Estratégico Nacional de Referencia

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

Bibliografía

ARRANZ, Fátima, “Las Políticas públicas a favor de las mujeres”, Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense, 2000.

ASTELARRA, Judith, “Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes para América Latina” en MUJER Y DESARROLLO Nr.57, CEPAL, 2004

BARRERA, Dalia et alii, Guía para la Equidad de Género en el Municipio. 2004. <http://www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/data/1268155828.pdf>

BRAITHWAITE, Mary. Gender Mainstreaming in the European Structural Funds. European Commission, 2000.

CASTRO GARCÍA, Carmen et alii. El Mainstreaming de Género en la práctica: Experiencias ejemplares y buenas prácticas. Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, 2007

CAZ, Rosario et alii, La ciudad y los derechos humanos. Una modesta proposición sobre derechos humanos y práctica urbanística, Madrid, Talasa Ediciones, 2006

CHIAROTTI, Susana, “La responsabilidad de los municipios en la prevención de la violencia contra las mujeres en las ciudades” en FALÚ, Ana, Mujeres en la ciudad, pp. 61-76

EMAKUNDE/INSTITUTO VASCO DE LA MUJER, Manual para la integración de la perspectiva de género en el desarrollo local y regional, Vitoria, Emakunde, 1997.

FALÚ, Ana (Ed.), Mujeres en la Ciudad. De Violencias y derechos. Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR. Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2009

FUNDACIÓN MUJERES, Guía para la aplicación práctica del Mainstreaming en el ámbito local, Madrid, Fundación Mujeres, 1999.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a Angeles et alii, La mujer ante el ordenamiento jurídico: soluciones a realidades de género, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009

GREED, Clara (2005), "Overcoming the Factors Inhibiting the Mainstreaming of Gender into Spatial Planning Policy in the United Kingdom" en URBAN STUDIES, April 2005; vol. 42, 4: pp. 719-749.

HAINARD, François et VERCHUUR, Christine, Femmes et politiques urbaines. Ruses, luttes et stratégies, Paris, Editions Khartala, 2004.

HEIKEL, Maria Victoria, Políticas de género y espacio local, 2003, http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/Art_31_Cap_II.pdf

JAECKEL, Monika Jaeckel and Marieke VAN GELDERMALSEN, Marieke, "Gender equality and urban development: building better communities for all" en GLOBAL URBAN DEVELOPMENT MAGAZINE Volume 2, Issue 1, March 2006. <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Jaekel%20&%20van%20Geldermalsen.htm>

LOMBARDO, Emanuela, La europeización de la política española de igualdad de género. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

MCDOWELL, Linda 1983, "Towards an understanding of the gender division of urban space" ENVIRONMENT AND PLANNING D: SOCIETY AND SPACE 1(1) 59 – 72, 1983

MOSER, Carolyn, "Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género". En FALÚ, Ana, Mujeres en la ciudad. Pp. 77-98

OECD, Women in the City, Housing, Services and the Urban Environment, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, 1995.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Maria Jesús et alii, Desigualdades, intereses de género y políticas públicas: el caso de los Planes de Igualdad, Sevilla, Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide, 2006. http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT05/11.pdf

SAVIDAN, Patrick, Répenser l'égalité des chances, Paris, Grasset, 2007

TOBÍO, Constanza. y HENCHE, Concepción, El espacio según el género. ¿Un uso diferencial? Madrid, Universidad Carlos III e Instituto de la Mujer, 1995

VERLOO, Mieke, Gender Mainstreaming: Practice and prospects. Council of Europe, 2000

VV.AA., Administración Local y Políticas de Igualdad de la Mujer. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1992

VV.AA, Políticas de género en la Unión Europea, Madrid, Narcea, 2001