

LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Flavia Tello Sánchez¹

El mandato constitucional de 1978 nos recuerda que en España todas las personas *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* (art. 14). Junto a lo anterior, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979, refrenda a nivel mundial la importancia de erradicar la discriminación por razones de género y promover el empoderamiento femenino en todas las esferas, definiendo un marco obligatorio de cumplimiento para los países que la han ratificado, como así lo hiciera España en 1983.

A nivel europeo, el Tratado de Ámsterdam revisa y actualiza los lineamientos comunitarios de la Unión Europea planteando de manera explícita el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Entre otras medidas, dispone: *“Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor”*, y, sin embargo, en España, la brecha salarial entre hombres y mujeres se sitúa en el 24%².

Por su parte, a nivel nacional se promulga la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. La segunda, tiene dos disposiciones específicas dirigidas al ámbito municipal: *“Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias”* (art. 21), y concreta:

Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres, las corporaciones locales podrán establecer Planes Municipales de organización del tiempo de la ciudad. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá prestar asistencia técnica para la elaboración de estos planes. (art. 22)

A nivel europeo, en 2011 se aprueba el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, conocido como Convención de Estambul. Esta Convención, de obligado cumplimiento para España desde el momento en que la ratifica en 2014, estipula que las medidas a adoptar para garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencias machistas deben ser articuladas por las

¹ Directora del Gabinete Técnico y Responsable de la Unidad de Género de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Coordinadora Técnica de la Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género. Directora Editorial de la Revista Agendas Locales de Género.

² UGT (2016): La igualdad salarial, un objetivo pendiente.

distintas agencias y estamentos gubernamentales, entre otros, con las autoridades locales (art. 7).

Otro marco de lineamientos a favor de la igualdad de género se da a nivel mundial. A la luz de los insatisfactorios logros alcanzados en las metas propuestas por los Objetivos del Milenio, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible dedican un objetivo específico pero más integrador respecto a la igualdad de género. Se trata del objetivo 5 de los ODS , que plantea “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” para el año 2030, y para ello, propone 9 metas específicas:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina
- Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país
- Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública
- Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Fuente: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas

Metas que recogen los lineamientos establecidos por CEDAW y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y que exhortan a diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, políticas y programas que promuevan el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. Los Estados, en este sentido, son responsables de garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales, y como tal, deben adoptar las medidas que sean necesarias para erradicar las discriminaciones en razón de género y fomentar el empoderamiento de

mujeres y niñas en todos los ámbitos. Los municipios se constituyen en un ámbito natural y de obligada aplicación y ejecución de ese mismo compromiso.

Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen un objetivo específico para “Hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo 11), para lo cual los gobiernos locales representan el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales (CGLU, 2015).

El municipalismo tiene un gran reto con la igualdad sustantiva, desde la oportunidad que le brinda el poder captar las necesidades más específicas de la ciudadanía, por lo tanto, también de las mujeres. Poder escucharlas, trabajar con ellas, y que éstas se conviertan en artífices de su propio empoderamiento y sujetos del desarrollo humano, la justicia social y el desarrollo local.

El Estado español todavía suspende ante el Comité CEDAW, que plantea observaciones y recomendaciones de reiterado y actual calado. Algunas de las críticas hacia la política pública del país tienen que ver con los recortes presupuestarios que durante los últimos años han afectado de manera singular la eficaz prestación de servicios a las mujeres y niñas, vinculados especialmente a la educación, salud, empleo, el cuidado de personas dependientes y la prevención de la violencia de género. Sobre este último punto, el Comité CEDAW insta al Estado español a revisar, asimismo, la legislación vigente en materia de violencia de género, incorporando otras formas de violencia que superen el ámbito de la violencia ejercida por las parejas o ex-parejas. Violencias que se manifiestan especialmente en el espacio público, como la violencia sexual en sus diversas manifestaciones (acoso, agresiones, violación, stalking-acecho), el feminicidio por parte de desconocidos, la violencia obstétrica, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso, la trata de mujeres y niñas, la violencia institucional, entre otras. Si bien el Congreso aprobó el pasado año el Pacto de Estado contra la violencia de género -que amplía el concepto y propone medidas más integrales y articuladas-, el presupuesto se presenta como el principal escollo para la aplicación de las medidas adoptadas.

El Comité CEDAW reclama a España también la necesidad de crear una ley específica contra la trata que penalice la explotación y prostitución forzada de las mujeres; incluyendo medidas y programas de salida y reintegración para las mujeres que desean abandonar la prostitución, así como campañas para sensibilizar, prevenir y erradicar la demanda de prostitución.

Entre otros puntos importantes también, el Comité CEDAW llamó la atención al Estado español por las competencias anuladas a los ayuntamientos en materia de igualdad y violencia de género y recomienda que las entidades locales recuperen dichas competencias en la oportunidad de velar por respuestas más coherentes con el territorio y por tanto, más acertadas y eficaces. Cabe recordar que fue en 2013 cuando la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local dio lugar a la modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la que se arrebató a los ayuntamientos tales competencias, entre otras. Una observación también recogida en el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, aprobado por el

Pleno del Congreso de los Diputados el 9 de octubre de 2017, y que asimismo sustenta la Propuesta de Ley presentada por el grupo parlamentario Unidos Podemos para la *Promoción de la Igualdad entre los sexos y la erradicación de las violencias machistas en la administración local*, presentada en el Congreso el 21 de diciembre de 2017, a través de la modificación de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

Pero ¿qué tienen que ver estos problemas y desafíos con los municipios?

Tienen que ver, y mucho. La Declaración Mundial de IULA³ sobre las mujeres en el gobierno local, en Harare, Zimbawe, 1998, afirmaba *“Los problemas y desafíos que enfrenta la humanidad son globales, pero transcurren y deben ser tratados en el ámbito local”*. Los grandes desafíos del mundo actual tienen lugar en el espacio local, y sin duda es desde abajo hacia arriba donde los principales cambios pueden generarse. El municipio es por tanto el ámbito de las transformaciones porque la cercanía admite perfeccionar procesos realmente democráticos y participativos. Porque los cambios se dan en el ámbito de la convivencia ciudadana, donde la gente vive, trabaja, proyecta y lucha por sus sueños. Es el ámbito donde, como bien señala Alejandra Massolo *“las necesidades insatisfechas adquieren nombres y rostros. Es donde la política puede articular lo personal y lo social, lo privado y lo público, lo individual y lo colectivo”*.

Porque las manifestaciones de la violencia ejercida contra las mujeres y niñas tienen lugar en el ámbito de las ciudades. Las ciudades son actualmente escenario de un *continuum* de violencias contra las mujeres y niñas, además de constituirse en el anclaje espacial de delitos internacionales que atentan contra ellas, como es la trata de personas⁴. En este sentido, resulta importante reconocer también que las ciudades están pensadas desde la lógica androcentrista que no ha tenido en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en el planeamiento urbano. Mujeres y hombres no viven las ciudades de la misma forma, puesto que los distintos roles asociados a la división sexual del trabajo han determinado un uso diferente del espacio y los servicios públicos. El hecho de que las ciudades hayan sido diseñadas sin reconocer las necesidades e intereses femeninos ha contribuido a limitar el acceso, uso, usufructo y disfrute de las mismas por parte de las mujeres.

Aun cuando las mujeres son las principales usuarias de los servicios públicos y el equipamiento urbano, los trayectos que resultan del diseño y planeamiento de las ciudades no consideran las múltiples funciones y responsabilidades vinculadas a la reproducción y cuidado, lo cual afecta de manera desmedida la movilidad y el uso del tiempo por parte de las mujeres y, por ende, restringe su autonomía, ciudadanía activa y calidad de vida⁵.

Ha de reconocerse también que es en el enclave local, especialmente el rural, donde los estereotipos de género más arraigados tienen y en consecuencia, más desigualdades reproducen. De ahí que sólo poner la mirada en los avances conseguidos a nivel nacional no sólo invisibiliza las disparidades territoriales, sino que además, menosprecia la

³ IULA: Unión Internacional de Autoridades Locales

⁴ Declaración de Aguascalientes “Los territorios locales desde la perspectiva de género”.

⁵ Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, 2004.

oportunidad de actuar de forma próxima y más coherente a la realidad local. En palabras de Ana Falú, “Los gobiernos locales tienen un rol significativo porque son los que están vinculados permanentemente a las demandas concretas de la población”⁶.

Sin duda hay cuestiones que forman parte de la agenda prioritaria de los municipios para el avance de los derechos de las mujeres. En general, estas cuestiones suelen responder a dimensiones de los derechos más latentes y palpables por parte de las sociedades, como la violencia de género, la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, la participación social y política, aunque hay que reconocer que hay nudos críticos que todavía suponen barreras importantes para los derechos de las mujeres y la igualdad sustantiva.

El espacio local, de los territorios locales, las ciudades, representan para la ciudadanía, y en especial desde la lógica de las familias, un proyecto hacia el bienestar y el progreso. Sin embargo, todavía hoy podemos observar que:

- El histórico contrato social determinó roles de género que siguen perpetuándose y han reforzado las responsabilidades reproductivas de las mujeres aun fuera de la frontera privada.
- La movilidad de las mujeres en las ciudades está condicionada por su cometido como responsables del cuidado.
- La integridad y seguridad de las mujeres queda expuesta en el ámbito público en un marco naturalizado de cosificación del cuerpo.
- Las contribuciones de las mujeres como sujeto de desarrollo sigue siendo subordinado e infravalorado en el mercado laboral y económico, así como en los espacios de poder y toma de decisión política.
- De manera encubierta (y no), subsiste el abuso de poder patriarcal en las relaciones sociales.
- El Estado de bienestar se sostiene gracias al trabajo productivo, voluntario y no remunerado de las mujeres.
- La pobreza de tiempo por parte de las mujeres, y el impacto del diseño de las ciudades en él, representa un importante obstáculo para la igualdad de resultados.

Los planes de igualdad: del dicho al hecho

En la última década se asiste a un alentador auge de planes de igualdad creados a nivel municipal que surgen especialmente a la luz de las agendas globales y la presión por parte de las mujeres organizadas en el territorio que “imponen” de cierto modo el compromiso con la igualdad de género. Antes lo hicieron las comunidades autónomas, allá por los años ochenta y noventa cuando se empezaron a crear Institutos de la Mujer. Y los pioneros a nivel local fueron sin duda las grandes ciudades, que abordaron las estrategias a través de lo que mayoritariamente denominaron *Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades*.

⁶ Ana Falú (2016): La política para mujeres, gobiernos locales y la nueva agenda urbana. En https://www.youtube.com/watch?v=qYmf_tyceq0

Numerosos municipios, a través de sus Concejalías de la Mujer promovieron también este tipo de planes, pero más allá de los bonitos documentos que se elaboran, lo realmente importante identificar el aval que reciben para poder actuar con eficacia, puesto que, lamentablemente, suelen suponer procesos ambiguos en la mayoría de los casos. Existe un discurso retórico favorable a la igualdad que sin embargo, no se traduce en la práctica y se reduce generalmente a iniciativas y proyectos sin asignación presupuestaria, a acciones tendentes a consolidar los estereotipos y roles femeninos, simples oficinas de información a la mujer, o meros actos conmemorativos por efemérides como el 8 de marzo o el 25 de noviembre.

Tampoco se trata de ignorar que esos tantos Planes de Igualdad sin mayor sustancia están contribuyendo, en cualquier caso, a colocar el tema en la agenda pública haciendo visibles las desigualdades y situaciones discriminatorias que afectan a las mujeres. Es importante destacar que son este tipo de iniciativas las que han servido de antesala a la consolidación de la institucionalidad de género en muchos municipios puesto que, en la medida en que han abierto procesos de diálogo y participación a las mujeres, éstas han logrado una mayor incidencia social y política para el abordaje público de los asuntos que les afectan.

¿Qué es y qué no es un Plan de Igualdad?

Actualmente la mayor parte de los municipios españoles cuentan con un Plan de Igualdad, sin embargo es importante reconocer y analizar cómo se definen para valorar su pertinencia:

1º. Un Plan de Igualdad es una hoja de ruta, no una declaración de intenciones.

Es clave distinguir entre el discurso favorable a la igualdad de la voluntad real de llevar a la práctica las medidas que hagan falta para reducir brechas de desigualdad y alcanzar la igualdad. Abundan los planes municipales de igualdad que contienen poco más que los objetivos y no concretan la forma en que se van a lograr. Un Plan de Igualdad debe expresar tanto los objetivos, como los resultados esperados, marcar el tiempo para su ejecución, indicadores de medición y evaluación, y por supuesto, los recursos que se asignarán.

Asimismo, la voluntad de cambio debe ser interiorizada también a la cultura organizacional. El Plan de Igualdad debiera, en este sentido, incorporar metas y actividades concretas para promover una cultura organizacional género sensitiva, favorable a un modo de entender la política y la gestión pública más justa, incluyente y equitativa. Por ejemplo, capacitación interna, medidas de conciliación, lenguaje inclusivo, institucionalización de un mecanismo municipal de género, entre otras.

2º. Un Plan de Igualdad debe estar vinculado al territorio y su población. Un Plan de Igualdad no puede ser la réplica de otro.

Los planes municipales de igualdad de otros municipios pueden servir como marco de referencia para nuestro Plan de Igualdad, acerca del enfoque y el análisis de género, así como de las estrategias que pueden inspirar nuestra actuación, pero en ningún caso puede ser una copia.

Nuestro Plan Municipal de Igualdad debe apoyarse, primero, en un diagnóstico local acerca de la situación de mujeres y hombres, de las brechas existentes en todos los ámbitos, de las condiciones de discriminación, de las violencias de género que tienen lugar en el municipio, buscando reconocer quiénes son, dónde están y qué tienen las mujeres⁷.

Con base en ese diagnóstico la planificación adquiere coherencia con la realidad local, porque plantea metas y procesos vinculados al territorio, con sentido para la población. Y si todo este proceso es participativo y construido de manera colectiva (diagnóstico, planificación, evaluación), mayores posibilidades de éxito y sostenibilidad podrá tener.

3º. Un Plan de Igualdad debe tener un enfoque holístico de los problemas que afectan a las mujeres, y no tratar asuntos parciales.

El fin último de un Plan de Igualdad es erradicar las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres para avanzar hacia la igualdad sustantiva. Fin que no se alcanza atendiendo sólo a asuntos o problemas puntuales como el tratamiento de la violencia de género desde la intervención con las víctimas. Un Plan de Igualdad debe atender tanto a las mujeres que son víctimas de la violencia machista, como a las causas subyacentes y estructurales de la misma. Por ejemplo, además de prestar asistencia médica, psicológica, jurídica y protección a las mujeres que han sufrido un episodio de violencia de género, es preciso también actuar desde la prevención, sensibilizando a la comunidad, promoviendo valores de respeto y no violencia; al tiempo que es preciso empoderar a las mujeres para que no se vean inmersas en situaciones de vulnerabilidad, promoviendo su autonomía económica, la autoestima, el conocimiento de sus derechos y los recursos que la amparan. Junto a ello, es fundamental evitar la violencia de género institucional a la que muchas veces se ven expuestas, sensibilizando y capacitando a los cuerpos de seguridad, al personal médico, a administradores/as de justicia, a medios de comunicación y, por supuesto, a la comunidad educativa.

En cualquier caso, el enfoque holístico de género supone actuar en los distintos ámbitos de la gestión pública transversalizando la perspectiva de género: salud,

⁷ Ana Falú y Alejandra Massolo definieron lo que consideraron las tres dimensiones de la posición de mujeres y Hombres en el análisis de género: i) El “ser”, que corresponde a las posiciones que ocupan los sujetos en un tiempo y en un territorio, los campos que delimitan su condición como persona: edad, etnia y condiciones físicas. ii) El “tener”, que corresponde a las posiciones que ocupan los sujetos, en un tiempo y en un espacio territorial desde los aspectos sociales y económicos: el ingreso y la vivienda. iii) El “habitar”, que corresponde a la localización geográfica de los sujetos, en un tiempo y territorio determinado: sector de la ciudad, barrio en zonas periféricas, acceso a servicios, infraestructuras, riesgos, otros.

educación, deporte, cultura, desarrollo económico, ambiental, urbanismo, seguridad, etc.

4º. *Un Plan de Igualdad debe reconocer a la mujer como sujeto de derechos, y no como beneficiaria de una política paternalista.*

Aun cuando un Plan de Igualdad sea diseñado por un equipo político y/o técnico donde participan mujeres, puede llegar a contener una perspectiva sesgada de las necesidades o intereses de la población femenina presente en nuestros municipios. No se trata, por tanto, de hacer intervenciones pensando en las mujeres desde la óptica asistencialista o paternalista. Es fundamental reconocerlas como ciudadanas y sujeto de derecho, y en ese sentido, ser validadas como interlocutoras en la toma de aquellas decisiones que les afectan, incorporando las voces de mujeres diversas que son atravesadas por las interseccionalidades tales como la raza, las diferentes capacidades, la edad, el enclave territorial (urbanas, rurales), la orientación sexual, etc.

Y si una ventaja tiene el ámbito municipal para esto, es precisamente la oportunidad de abrir canales a la participación, a la construcción colectiva de la forma de entender el desarrollo de los pueblos, lo que, a su vez, contribuye a perfeccionar la gobernanza local.

Una interesante experiencia es la que algunos municipios han incorporado a sus procesos, promoviendo órganos consultivos (no vinculantes), como el Consejo Municipal de las Mujeres, promovidos –incluso presupuestariamente en algunos casos– por ayuntamientos tales como Madrid, León, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Mérida, entre otros. En Barcelona, además del Consejo Municipal de las Mujeres, existen los Consejos de Mujeres de los Distritos, que son órganos de trabajo independientes y vinculados al territorio para dar respuestas próximas y adaptadas. Estos consejos están integrados por representantes del movimiento organizado de mujeres presentes en cada ciudad.

Los Consejos Municipales de las Mujeres son organismos de representación, participación e interlocución entre el movimiento asociativo de mujeres y la administración local para la toma de decisiones sobre las políticas públicas destinadas a la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ámbito local.

FEMP: Guía para la constitución de Consejos Municipales de las Mujeres.

5º. *Un Plan de Igualdad debe tener un horizonte a mediano y largo plazo, y no centrarse en la gestión.*

Debe comprenderse que trabajar por la igualdad de género es un proceso cuya planificación debe ser concebida en un proceso a largo plazo. No basta con acciones puntuales si éstas no están enmarcadas en una dimensión integral del tratamiento del problema de la inequidad de género. La cuestión está en que ese enfoque integral no siempre genera impactos palpables en el corto plazo.

Pensar en metas orientadas a la igualdad supone reconocer que lo que se busca es la transformación social y cultural para poder erradicar las desigualdades estructurales.

Por tanto, si bien es importante que las políticas municipales de igualdad contengan intervenciones específicas de corto y mediano plazo, es crucial que éstas se enmarquen en un plan de alcance estratégico a largo plazo.

6º. Un Plan de Igualdad debe aspirar a ser una “Política de Estado”. No debiera reducirse a un programa de gobierno.

El Programa de Gobierno es un conjunto de propuestas que buscan resolver los problemas más relevantes de la comunidad, y que generalmente responden a un pacto por cada partido político durante la campaña electoral. Más tarde, cuando se asume el gobierno, este programa se convierte en un plan de gestión que se concentra en el período de gobierno. Los planes de igualdad, derivados del programa de gobierno, suelen ser bianuales o cuatrienales, coincidiendo con el período de gobierno.

La Política de Estado va más allá. Es la voluntad de un gobierno de asentar las bases para cambios profundos, para lo cual se promueven medidas permanentes, que buscan trascender a los períodos de gobierno. Son las leyes, o las ordenanzas en el caso de los municipios, una de las formas en cómo se consolida una política de Estado⁸. También se traduce en los planes estratégicos, planteados generalmente a 10 o más años como horizonte de logros. El propósito: que las prioridades marcadas no se vean afectadas por los cambios de gobierno.

En el caso de los Planes de Igualdad, sería deseable que se plantearan orientados a constituirse en política de Estado. Algunos municipios de América Latina, como Bogotá⁹, vienen destacándose porque sus Planes de Igualdad trascienden los períodos de gobierno y han sido diseñados a partir de la construcción colectiva, con una importante participación de las organizaciones de mujeres presentes en la ciudad, así como la academia y los propios partidos políticos. Esta construcción colectiva ha dotado a sus Planes de mayor legitimidad social y política, al tiempo que supone un instrumento democrático para la definición del modelo de ciudad inclusiva al que aspira la ciudadanía, así como también una herramienta de auditoría social y sostenibilidad de los compromisos.

⁸ “La fuerza de la Ordenanza radica en su carácter normativo y de permanencia en el tiempo, ya que marca las líneas de obligado cumplimiento para todas las áreas municipales en materia de Igualdad. Supone además un compromiso del gobierno municipal al más alto nivel, porque regula los principios generales sobre los que deberá basarse la política de Igualdad en el municipio” (Instituto Vasco de la Mujer, 2012). Ver en: http://www.emakunde.euskadi.eus/u72-20010/es/contenidos/noticia/nota_prensa_eudel/es_eudel/eudel.html

⁹ Bogotá cuenta con un Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016. Actualmente las organizaciones sociales vienen delineando la hoja de ruta que próximamente se aprobará para los próximos años.

7º. Un Plan de Igualdad debe ser transversal al conjunto de políticas públicas, y no la política aislada del área de mujer.

Avanzar en la idea de la igualdad sustantiva plantea allanar las dificultades que las mujeres tienen para su pleno desarrollo. Esto supone promover políticas y acciones para su empoderamiento personal, social, político y económico que en buena medida podrán ser ejecutadas por el área delegada de igualdad o de la mujer (según la nomenclatura que cada municipio adopte), pero que para resultados más efectivos hará falta que el enfoque de género sea transversalizado al conjunto de las políticas públicas, impregnando cada área o sector de la gestión municipal.

Partiendo del hecho de que las políticas públicas no son neutrales al género, la transversalidad de género pretende contrarrestar los impactos desiguales que tienen las mismas en la vida de hombres y mujeres. Esta estrategia, conocida también como “*gender mainstreaming*” en su acepción original en inglés, busca conectar las distintas áreas de la estructura de gobierno hacia metas comunes orientadas a la igualdad, lo cual necesariamente exige promover una cultura organizacional género sensitiva.

Finalmente, en este punto, es clave reconocer que la igualdad no es un asunto “sólo de mujeres” o de una concejalía o área en particular. Es de toda la sociedad en su conjunto, y por ende, toda el conjunto de la corporación municipal quien debe asumirse en el compromiso real de apostar, trabajar e invertir a favor de la igualdad.

8º. Un Plan de Igualdad debe definir indicadores de partida y de resultados. No se trata sólo del futuro deseado.

Es fundamental que el Plan de Igualdad parta por identificar la línea base a partir de la cual se deben definir las metas y los indicadores de resultados. Es decir, especificar qué porcentaje de las mujeres deben beneficiarse y lograr las metas propuestas. Porque es inviable, y hasta demagógico, plantear que toda la población va a resultar igualmente favorecida.

Definir la línea base y los indicadores de resultados permite que los compromisos del Plan de Igualdad puedan ser monitoreados, objeto de ajustes si es preciso, y evaluados.

Los indicadores, en este caso, deben ser indicadores de género, que van más allá de la desagregación por sexo. La construcción de indicadores de género exige indagar sobre la participación de mujeres y hombres en distintos ámbitos, pero también exige visibilizar cómo los roles de género influyen en esa participación.

9º. Un Plan de Igualdad debe comprometer recursos, no basta con el discurso.

No es suficiente un Plan Municipal de Igualdad con discursos y objetivos orientados a la equidad de género. Hace falta destinar recursos públicos para poder llevar a cabo las

propuestas y alcanzar tales metas pues, de otro modo, la igualdad queda sólo en eso: en fundamentos, y no en hechos.

Por lo tanto, un Plan de Igualdad debe tener respaldo en un presupuesto, el cual viene a reflejar explícitamente el nivel de compromiso de un gobierno para con la igualdad entre hombres y mujeres, en la medida que constituye la prueba de un compromiso presupuestario (Pleguezuelos, 2006¹⁰).

10º. *Un Plan de Igualdad deber ir más allá de las oportunidades y buscar la igualdad real.*

Cuando hablamos de igualdad de oportunidades se tiende a pensar en los derechos. Y si bien es cierto los derechos son universalistas y por tanto no tienen distinción de sexo, la realidad es que las mujeres, generalmente, no pueden disfrutar de los mismos derechos en igualdad de condiciones. Esto es así, porque el punto de partida de mujeres y hombres no es igual. La maternidad, la responsabilidad del cuidado asumida casi en exclusiva por las mujeres, la falta de autonomía económica, etc., ubican a las mujeres en una clara situación de desventaja frente a los hombres, lo cual supone condiciones y restricciones para el disfrute de los derechos que, si bien están garantizados por la igualdad *de jure*, sin embargo no se traduce en igualdad real.

En consecuencia, no basta, por ejemplo, con crear oportunidades de empleo para las mujeres si no se resuelve a la vez la dicotomía entre las actividades públicas y las privadas (Astelarra, 2002). Un Plan de Igualdad debe responder, en este sentido, a las necesidades prácticas de las mujeres (por ejemplo, la ampliación de servicios de guarderías infantiles) como así también a sus intereses estratégicos (por ejemplo, promover que los hombres asuman también las responsabilidades del cuidado).

La elaboración de un Plan Municipal de Igualdad. Paso a paso

Por lo general, el momento en que una corporación municipal se plantea la elaboración de un Plan de Igualdad coincide con el inicio de una nueva gestión de gobierno, ya que a través de este documento se definirá la hoja de ruta en este ámbito de intervención.

En cualquier caso, resulta clave tener en cuenta que previo a la elaboración del Plan son precisas dos condiciones indispensables para que el trabajo posterior de formulación sea más llevadero y presente las menos incidencias posibles a nivel interno:

Por un lado, es imprescindible concretar la voluntad política por parte del equipo de gobierno municipal que debe ir más allá de la retórica del discurso favorable a la igualdad y debe poner de manifiesto el compromiso real para con la agenda en la que se va a trabajar.

¹⁰ Francisca Pleguezuelos Aguilar. Ponencia presentada en la I Conferencia Andaluza sobre Economía y Presupuestos en clave de Género.

Sin embargo, la voluntad y el compromiso político pueden ser innatos al o la líder político/a, pero en materia de género, esta voluntad y compromiso más bien “se hace”, “se adquiere”, sea a través del conocimiento, o a partir de la experiencia.

Como lo habitual sea encontrarnos con un compromiso político ambiguo, y con una estructura técnica y administrativa con ciertas “resistencias” y escepticismo sobre la oportunidad de elaborar un Plan de Igualdad, un paso paralelo (o previo) a concretar la voluntad política es la sensibilización organizacional. Charlas y talleres de capacitación contribuirán a la comprensión de la dimensión holística de este enfoque, mientras se orienta el entendimiento acerca del impacto desigual que tienen las políticas públicas en mujeres y hombres (Tello, 2017). Con estrategias distintas de orientación y comunicación, las actividades de sensibilización y/o capacitación deberán estar dirigidas tanto a las autoridades del gobierno municipal, como al conjunto de la organización, de tal modo que a través de la toma de conciencia de género pueden allanarse las resistencias. Asimismo, en tanto la política de género se establezca como política de gobierno, más propicia será la imbricación del enfoque en todas las áreas municipales.

Una vez que están dados estos supuestos de partida, es momento de elaborar el Plan. Vamos paso a paso:

1º. Designar el equipo responsable

La misión de elaborar un Plan Municipal de Igualdad suele recaer en la Concejalía Delegada de estos asuntos que a su vez podrá apoyarse en el área municipal y técnica competente en el tema. En la mayor parte de los municipios españoles esta área suele estar dada por el los centros municipales de información y asesoramiento a las mujeres.

Dependiendo de las necesidades y posibilidades, podrá decidirse si este trabajo es externalizado.

Lo importante en este punto es que el equipo designado cuente con el respaldo y la legitimidad para coordinar esta tarea, puesto que se requerirá del apoyo de otras áreas municipales. También deberá contar con los recursos que permitan el desarrollo de las acciones a realizar en el marco de la formulación del Plan.

2º. El análisis preliminar: El prediagnóstico

Giobellina y Rainero apuntan que el prediagnóstico consiste en realizar un primer mapeo de la situación de las mujeres en el territorio, el modelo de desarrollo y las políticas municipales vigentes.

Para ello será preciso relevar la información disponible, identificar los principales problemas, los recursos con los que se cuenta, las oportunidades y alianzas estratégicas. Esta etapa será un ejercicio de reflexión interna (tanto de las autoridades políticas como

del personal técnico de la corporación), donde se buscará principalmente el intercambio de información y el reconocimiento de la realidad municipal.

3º. Realizar el diagnóstico

Como ya se señalaba líneas arriba, un Plan Municipal de Igualdad debe estar vinculado al territorio y tener sentido para la población. Por ello es requisito indispensable que todo Plan se sustente en un diagnóstico local, que constituye la primera etapa y la más decisiva de la planificación.

Tenemos dos formas de realizar este diagnóstico: realizando investigaciones e informes que sirvan de punto de partida a la propuesta de objetivos, o democráticamente, abriendo canales para la participación ciudadana.

El diagnóstico es la etapa de la planificación que más puede favorecer la participación. Qué mejor escenario entonces que el espacio local para conducir procesos participativos con el fin de identificar inquietudes y necesidades comunes, priorizarlas y plantear alternativas para su solución. Empero, la planificación con enfoque de género exhorta a la participación sustantiva de mujeres diversas, pues, en la medida que las mujeres no formen parte de esta etapa, los problemas seguirán siendo percibidos desde una óptica androcentrista y, por tanto, continuarán imperceptibles y desatendidas las dificultades propias de las mujeres. Pero de la misma manera que es imprescindible la participación femenina, lo es la masculina, ya que es de suma importancia encontrar los puntos de encuentro y de conflicto que mantienen las situaciones de desigualdad, así como las actitudes personales y condiciones culturales que propicien un nuevo contrato social comprometido con relaciones más equitativas.

Un error frecuente, dado especialmente en el ámbito de municipios pequeños o rurales, es esperar que las mujeres reconozcan por sí solas la situación de desigualdad, opresión o discriminación, cuando éstas se han aleccionado bajo tradiciones patriarcales. Difícilmente podrán contemplar su segregación si no son conscientes de sus derechos.

Ante eso, y con el fin de lograr un adecuado diagnóstico, será preciso sensibilizar previamente a la población, a través de talleres y charlas, dirigidas tanto a hombres como a mujeres, niños y niñas, jóvenes y ancianos, etc., procurando el involucramiento de los distintos sectores de la comunidad: sociedad civil organizada, personal educativo y sanitario, empresarios/as, líderes sociales, cuerpos de seguridad, etc. Consciente de los alcances de las desigualdades y los desafíos para la igualdad de género, la población estará en condiciones de reconocer su situación, realizar

La implicación de la ciudadanía fortalece la apropiación del plan y sus proyectos, generándose a la vez la articulación y cooperación de los diferentes actores territoriales (urbanos y rurales), tanto públicos como privados, así como los locales y regionales, potenciando estratégicamente no sólo los recursos ofrecidos por el gobierno municipal sino sobre todo los de la propia comunidad. Para el gobierno local, supone, asimismo, la legitimación social de su gestión, lo que fortalece la gobernabilidad democrática del territorio, incluyente y consensuada, cuya dimensión es ampliada a todos los actores sociales, y muy especialmente, desde un enfoque de equidad entre hombres y mujeres como sujetos de derecho y contrapartes en la construcción de un nuevo pacto social por la igualdad de género.

un diagnóstico pertinente y proponer alternativas de solución en un marco de planificación participativa.

A su vez, la participación femenina en los procesos de diagnóstico y toma de decisiones alimenta su empoderamiento, puesto que se consolidan como protagonistas de su propio desarrollo, como interlocutoras, como líderes y representantes sociales. El ejercicio propio de participar en este tipo de procesos fortalece sus capacidades de negociación y concertación, lo que indudablemente ayuda a las mujeres a ganar confianza en el espacio público.

Metodológicamente, el diagnóstico participativo toma forma a través de talleres de trabajo, abiertos a la ciudadanía, en un diálogo de construcción colectiva dirigido por el equipo técnico responsable de formular el Plan.

La experiencia desarrollada por organizaciones de mujeres sugiere la conveniencia de posibilitar alguna instancia de espacios de trabajo de grupos de mujeres y hombres por separado, dada la dificultad de expresar en público ideas y experiencias personales que implican el reconocimiento de situaciones de subordinación y discriminación por parte de las mujeres, y autoritarismo por parte de los hombres.

Guía Práctica: Municipios en búsqueda de igualdad.

Una de las herramientas más habituales en la etapa de diagnóstico es el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Asimismo, consta de tres fases:

- Análisis de situación
- Análisis de problemas
- Análisis de actores

a) Análisis de situación: Consiste en el reconocimiento del entorno económico, social, político, cultural, ambiental e histórico, desde el análisis de género, buscando indagar acerca de la situación, condición y posición de mujeres y hombres en el territorio.

Los datos pueden provenir de fuentes primarias (entrevistas, grupos focales, sondeos, investigaciones) o secundarias (censos, padrones municipales, encuestas, publicaciones, informes, periódicos, páginas web, etc).

En este momento del diagnóstico es primordial la identificación de indicadores de género que contemplen las desigualdades de género y las diferencias en las necesidades y posible impacto de actuaciones en hombres y mujeres. Estos indicadores, reconocidos también como línea base, reflejarán la situación actual y el contexto que se pretende cambiar con nuestro Plan, y será también sobre esos indicadores a partir de los cuales se establezcan posibles metas a alcanzar. Por lo tanto, los indicadores de género no sólo constituirán 'la foto de salida', sino también la del seguimiento y evaluación del proyecto.

En este análisis de situación es importante considerar asimismo el enclave que tiene nuestro municipio en el contexto regional y nacional (política, económica y socialmente), como así también las condiciones de gobernanza multinivel que influyen en la gestión municipal (por ejemplo, en la prestación de servicios de salud).

- b) Análisis de problemas: Un Plan responde siempre a la detección de uno o varios problemas susceptibles de ser erradicados, allanados o revertidos, por lo que es fundamental que identifiquemos cómo se presenta la situación problemática que queremos cambiar.

Para ello, y a fin de elaborar un análisis exhaustivo, es primordial realizar la identificación de los problemas, estudiando las relaciones que existen entre los mismos, ya sea porque unos son causa o efecto de otros. En estos términos nos preguntamos: ¿cuáles son? ¿cómo son? ¿por qué se producen?

Desde el enfoque de género, identificar y analizar los problemas exige una reflexión holística de la desigualdad, que nos lleva a indagar sobre las relaciones de poder y roles de género que prevalecen tanto en la esfera pública como en la privada. Nos preguntamos, por ejemplo, ¿qué papel juegan los hombres en las causas del problema? ¿y en los efectos?

Si el problema detectado no está directamente relacionado a la mujer, por ejemplo, una alta tasa de desempleo, o servicios insuficientes de transporte público, la planificación sensible al género nos lleva a preguntarnos cómo afectan esos problemas a hombres y a mujeres: ¿viven de igual manera dichos problemas? ¿qué otras repercusiones tienen esos problemas para el desarrollo de hombres y mujeres? ¿son iguales o diferentes las oportunidades para superar esos problemas entre hombres y mujeres?

- Análisis de actores: La apertura a la participación y la construcción colectiva de un Plan de Igualdad demanda elaborar un mapeo de actores a partir de los cuales podamos identificar los puntos de consenso, oposición, indiferencia y potencial apoyo: organizaciones sociales de mujeres, asociaciones vecinales, academia, partidos políticos, sector salud, educación, urbanismo, desarrollo, cuerpos de seguridad, etc. Es importante tener en cuenta que habrán actores que quieren intervenir en la transformación (o son potenciales participantes) y habrán otros que prefieran mantener la situación cuestionada. Para ello deberemos explorar las bases de poder de cada uno de ellos y las eventuales alianzas y conflictos que puedan surgir a lo largo del proceso de planificación. En esta etapa las acciones irán dirigidas a negociar, fortalecer alianzas formales e informales, neutralizar u obtener apoyos necesarios.

Asimismo, en este análisis de participación, es imprescindible identificar tanto a las personas beneficiarias directas del Plan como a las indirectas, a quienes están excluidos/as del proyecto, las personas que se podrían sentir perjudicadas, así como los actores neutrales u opositores al proyecto que pueden constituirse en barreras para los objetivos que se pretenden alcanzar. La incorporación del enfoque de género en el proceso de planificación no debe olvidar que mujeres y hombres, no sólo viven los problemas de diferente manera, sino que entre las propias mujeres la

situación es diversa (mujeres empresarias, mujeres campesinas, mujeres amas de casa, ancianas, jóvenes, mujeres migrantes, mujeres discapacitadas, LBTq, etc.). De todos ellos, es importante que además se analicen sus intereses, las acciones (u omisiones) determinantes de una situación, sus potenciales, limitaciones, sus necesidades y las demandas que tienen frente al Plan. Específicamente, en este caso, habrá que analizar sus consideraciones de género, es decir, su posición frente a la situación de desigualdad.

Una vez concluido el relevamiento de la información, es preciso priorizarla y ordenarla para sistematizarla y documentarla. Este será el documento de Diagnóstico: el punto de partida sobre el cual se podrán plantear objetivos e ideas de acción.

4º. Priorizar los problemas y las líneas de acción

Ya hemos identificado los problemas de género existentes en nuestro entorno y ha llegado la hora de priorizar aquellos que van a ser finalmente considerados en el Plan Municipal de Igualdad.

En esta priorización tendrán cabida aquellos problemas sobre los cuales la corporación tiene especial compromiso. Estará determinada también por las competencias municipales sobre ciertos asuntos. Y por supuesto, deberá considerar especialmente la demanda de las mujeres participantes en el diagnóstico.

Nuevamente es importante que esta fase sea participativa. No necesariamente tan abierta como en la fase de diagnóstico, pero sí sumando las voces de las representantes más relevantes del municipio. ¿Por qué? Porque en esta fase habrán problemas que sean descartados de la intervención, y quienes participaron del diagnóstico pueden sentirse decepcionados/as porque tal ejercicio les generó expectativas acerca de la eventual solución de sus demandas. Para evitar esta sensación en las personas a las que se invite a participar, es importante que sepan que el diagnóstico de por sí no va a dar lugar a que todos los problemas identificados puedan llegar a ser atendidos en el Plan Municipal de Igualdad. Y por lo mismo, es recomendable que la tarea de priorizar los problemas sea también legitimada socialmente.

A partir de los problemas prioritarios que serán objeto del Plan, surgirían las alternativas de solución, más concretamente, ideas-fuerza para la acción, o dicho de otro modo, los proyectos que serán seleccionados teniendo en cuenta el análisis de diferentes criterios¹¹ utilizados para tal fin:

- a) Oportunidad potencial: Está vinculado a las posibilidades de logros y mejoras mediante la ejecución del proyecto. Desde la perspectiva de género, la oportunidad de realizar el proyecto se verá favorecida en la medida que hayan movimientos

¹¹ Falú, Ana; García Pizarro, María; Tello Sánchez, Flavia (2013).

sociales que demanden acciones a favor de la igualdad, y éstos se comprometan en la viabilidad y ejecución de las actividades para el alcance de los objetivos.

- b) Impacto futuro: Se refiere a los efectos positivos derivados del proyecto tanto en el corto como en el largo plazo. Habrá que hacer énfasis en la magnitud del problema y sus efectos futuros y generacionales que puede mantenerse o reproducirse en caso de no atacarlo. Ciertos problemas de género no son asumidos como graves, y de ahí su desestimación en las agendas públicas. El equipo responsable de la planificación deberá desplegar estrategias previas de sensibilización sobre el tema para concienciar y reafirmar las ventajas de incorporar la perspectiva de género en los procesos de planeación del desarrollo.
- c) Tiempo requerido: Es el tiempo que demandará la puesta en marcha del proyecto. Como ya hemos visto, la transformación de la situación de segregación de las mujeres difícilmente pueda darse en el corto plazo. Por tanto, es ineludible un compromiso institucional y social capaz de superar períodos y agendas políticas, de manera que la planificación de género trascienda los discursos y las acciones de efectos inmediatos pero irrelevante impacto.
- d) Costo / beneficio: Tiene que ver con la relación entre los costos que demandará la implementación del proyecto versus beneficios derivados del mismo. Los costos económicos, desde la perspectiva de género, deberán ser valorados en relación al “lucro cesante” que implica la segregación de las mujeres como motores del desarrollo económico y social.
- e) Viabilidad económico financiera: Responde a la disponibilidad de contar con recursos propios y/o aportes de terceros. Cabe aquí analizar la disponibilidad de recursos existentes y potenciales, considerando asimismo la eventual participación y contribución por parte de la población beneficiaria.
- f) Viabilidad política: Está ligado al apoyo político que, como ya hemos visto, es clave para que la perspectiva de género sea incorporada en la agenda de gobierno.

5º. Diseño del Plan

Es el momento de definir nuestro plan de acción, el Plan Municipal de Igualdad a través del cual promover la dimensión holística del binomio género-desarrollo.

Una vez priorizados los problemas y las ideas-fuerza (proyectos) llega el momento de formular el Plan Municipal de Igualdad. Esto es, definir los objetivos que se pretenden alcanzar y determinar los resultados esperados, y las acciones que se desarrollarán para lograr tales metas, en qué tiempo, y con qué recursos. Aquí nos preguntamos:

- ¿Qué? (el plan)
- ¿Para qué? (objetivos)
- ¿Cómo? (actividades)

- ¿Para quiénes? (población beneficiaria¹²)
- ¿Con qué? (recursos, presupuesto)
- ¿Quiénes? (áreas responsables)
- ¿Cuándo? ¿En qué tiempo? (cronograma)

ALGUNAS REFLEXIONES DE ESTA ETAPA:

¿Especifican los objetivos: a quién va dirigido y quién se espera que se beneficie del proyecto, estableciendo una distinción entre hombres y mujeres?

¿Quién participa en la selección de la variedad de necesidades a las que debe atenderse?

¿A qué necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres responde el proyecto?

¿Las actividades previstas contemplan la participación de mujeres y hombres en forma equitativa?

¿Contribuyen a alcanzar los resultados directamente relacionados con la equidad de género?

¿Se han previsto actividades que contribuyan a modificar los roles tradicionales y las relaciones de género?

¿Se han previsto actividades de capacitación con los hombres para elevar su conciencia de género a un nivel similar que el que puedan tener las mujeres?

¿Se han previsto actividades para trabajar la temática de género con mujeres y hombres del grupo destinatario?

Fuente: Meetzen y Gomáriz (2000). Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI

El Plan Municipal de Igualdad representa el diseño de la hoja de ruta, del proceso que se va a realizar con el fin de solucionar los problemas identificados y lograr los objetivos propuestos. Mientras que el diagnóstico constituye la foto actual de la situación en el municipio, el Plan de Igualdad es la herramienta con la que se determinan los pasos a dar y los ámbitos de intervención hacia ese futuro deseado marcado por los objetivos específicos y los resultados esperados.

¹² En este punto es fundamental definir indicadores que permitan verificar el monitoreo y la evaluación del Plan, identificando y señalando la línea base, y la meta a alcanzar, determinada por los indicadores de resultado.

6º. Aprobación del Plan

Es aconsejable que el documento final del Plan de Igualdad sea compartido con la ciudadanía, a través de una presentación pública del mismo, a fin de que pueda ser objeto de revisión y eventuales observaciones y ajustes por parte de quienes participaron en el proceso de diagnóstico y definición de ideas-fuerza (proyectos). La validación social de dicho documento no sólo es necesaria para su aprobación final, sino para la apropiación de las metas y las líneas de trabajo que, indefectiblemente, implican un pacto social hacia la igualdad.

Asimismo, al tratarse de un plan de gobierno municipal que compromete presupuesto, requiere ser debatido y aprobado por el Pleno municipal.

7º. La ejecución del Plan

No basta con elaborar el Plan y aprobarlo para que quede encajonado en el despacho de la responsable de igualdad o como carta de presentación del Municipio para presumir de compromiso con la igualdad de género. Aunque parezca obvio, un Plan Municipal de Igualdad no tiene sentido si no es ejecutado y sostenido en el tiempo. Ahora es el momento de pasar del papel a los hechos.

Durante la ejecución e implementación de las acciones planificadas con seguridad habrá que hacer ajustes, seguro habrá resistencias políticas o incluso técnicas dentro de la propia corporación, obstáculos no previstos, financiación comprometida que no se concreta, conflictos de intereses, etc. Pero muy probablemente también se presenten nuevas oportunidades, se sumen nuevos apoyos e incluso haya aspectos sobre los cuales se madure el conocimiento y la experiencia, lo cual sin duda coadyuvará al logro de los objetivos.

Un buen liderazgo y un equipo técnico competente y eficiente son fundamentales para ejecutar el Plan y procurar los resultados esperados. Un compromiso político firme es clave también. Pero la apropiación del Plan por parte de la ciudadanía puede llegar a representar el motor más importante que dote de sostenibilidad a los compromisos, un aspecto que se alimenta de la participación activa, y también de una estrategia de comunicación pública que dé cuenta de los hitos que se logran a partir del Plan.

8º. Monitoreo y evaluación

Determinar en qué medida una política impacta favorable o negativamente en hombres y mujeres requiere de una evaluación consustancial a la igualdad de género, tanto en la definición como en el ejercicio. Anualmente, es recomendable que el Plan sea sometido a una evaluación intermedia, dotando de una retroalimentación que puede contribuir a hacer los ajustes necesarios ante contingencias imprevistas o cambios en la definición de prioridades. Pasado un tiempo tras concluirse el Plan (aproximadamente dos años



después), es la hora de evaluarlo para poder determinar si las partes responsables han cumplido su compromiso, pero sobre todo, para verificar el logro de los objetivos y valorar el impacto que ha tenido (avances, transformaciones).

Es importante que los resultados de las evaluaciones sean consideradas en la elaboración de los siguientes Planes de Igualdad, puesto que se podrá encontrar en las mismas información relevante sobre lecciones aprendidas y recomendaciones para acciones futuras.

No obstante, evaluar desde la perspectiva de género no debiera en este caso restringirse a hacerlo sólo sobre el Plan Municipal de Igualdad, sino que es un ejercicio que debería aplicarse a todos los programas y proyectos con impacto en las personas. Esto responde a la necesidad de reconocer que la mayoría de las políticas públicas pueden pretender la universalidad en el planteamiento originario pero, sin una correspondiente determinación de estrategias sensibles al género y una adecuada asignación presupuestaria, muchas veces sus resultados terminan perjudicando a las mujeres y niñas.

Por otro lado, el monitoreo así como la evaluación desde la perspectiva de género exigen la construcción de procesos metodológicos, que serán efectivos y optimizados en tanto sean institucionalizados e incorporados como parte esencial de la planificación municipal, para lo que, indefectiblemente, la capacitación del personal, tanto directivo como técnico, será crucial para realizar correctas evaluaciones de género.

Gràfico 1. Proceso de un Plan Municipal de Igualdad

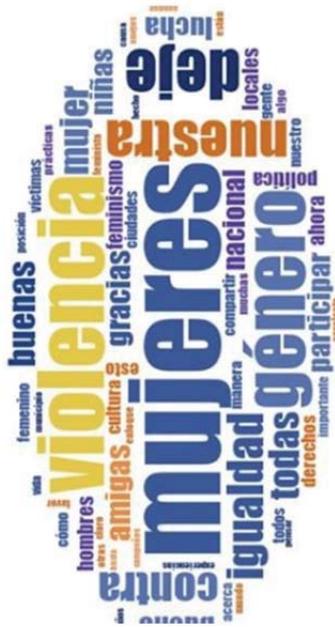
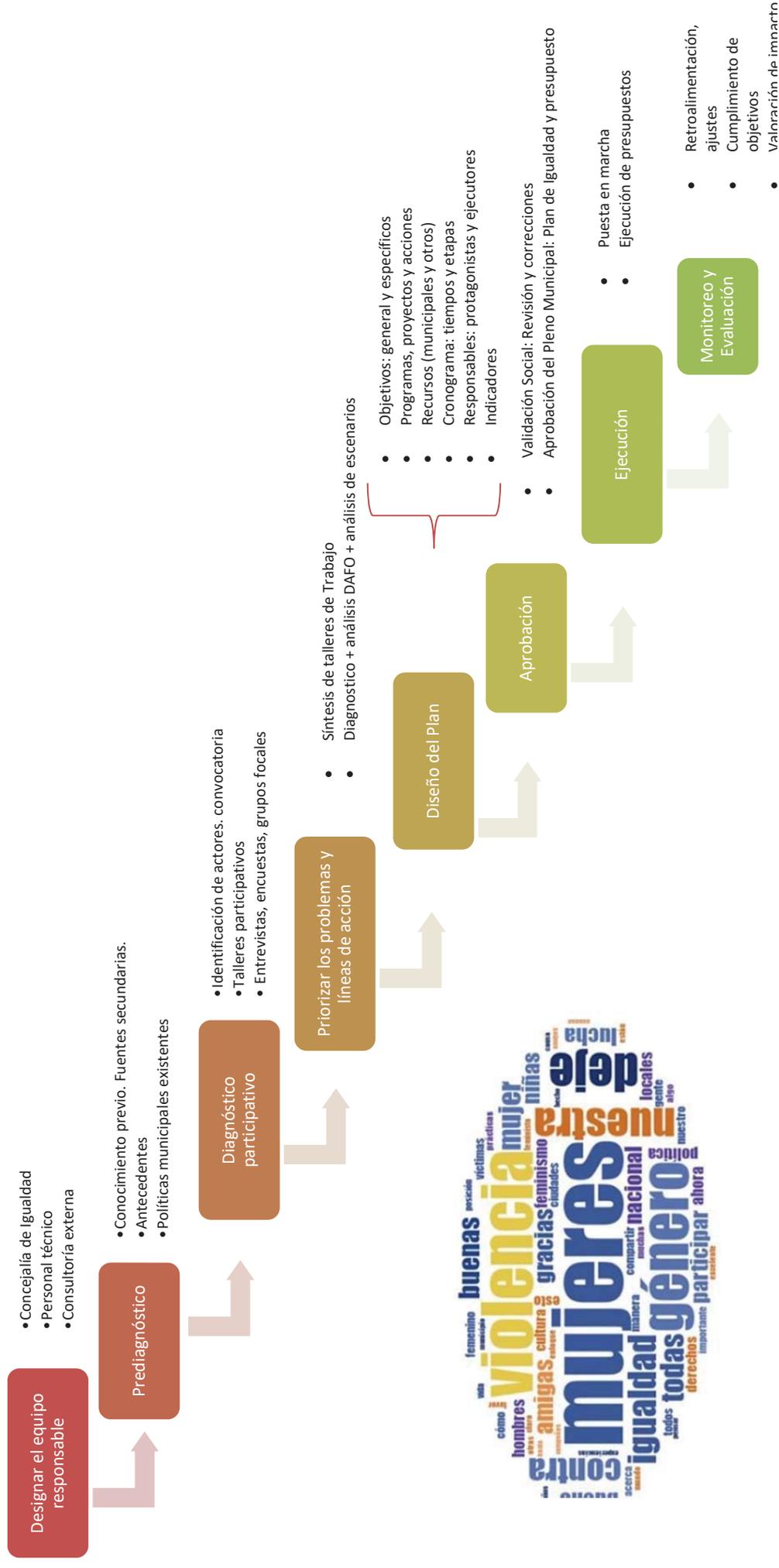


Tabla 1. Áreas de intervención de un municipio inclusivo

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	ÁREAS DE INTERVENCIÓN
Desarrollo económico local	
<p>No se puede eludir que las mujeres representan un motor clave para la economía y un capital sustancial para el desarrollo. Sin embargo, la persistente infravaloración de sus aportes no sólo va en detrimento de las propias mujeres y su progreso, sino también en una importante pérdida de productividad y competitividad a nivel territorial y global.</p>	<p>Resulta imperiosa la necesidad de sumar a las mujeres para reducir las brechas de desigualdad, superar la pobreza, favorecer su autonomía económica y erradicar su opresión, la discriminación y las distintas expresiones de violencia de la que son objeto. Un municipio inclusivo debe velar por la participación igualitaria de las mujeres en los procesos de desarrollo económico local, favoreciendo su autonomía económica, su inserción en el mercado de trabajo, apoyando sus emprendimientos productivos y contribuyendo a fortalecer sus capacidades y habilidades para la competitividad profesional y laboral, tanto en el entorno urbano como en el rural.</p>
Planificación urbana – Ciudades compartidas	
<p>La planificación urbana puede fragmentar o puede estimular la cohesión social. El espacio municipal, en este sentido, es escenario de ambas disyuntivas y por tanto el grato reto de los municipios es evitar la segregación y la fragmentación territorial. Los barrios representan la oportunidad de fomentar la buena convivencia, el encuentro, la integración y la conciliación de la identidad individual con la identidad colectiva.</p>	<p>Desde el enfoque de género, trabajar en esta línea implica a la vez pensar en el derecho a la ciudad y las necesidades de las mujeres y la interseccionalidad de género: etnia, edad, clase social, enclave territorial, orientación sexual, discapacidad, etc.; aspectos que llevan a la necesidad de facilitar la accesibilidad de espacios alternativos y actividades que estimulen la integración y disfrute del espacio público de manera no excluyente y segura para todos y todas.</p>
Planificación urbana - Movilidad	
<p>La movilidad es un desafío cada vez más apremiante para las ciudades del siglo XXI dada la dinámica del desarrollo urbano y económico. Asimismo, la pobreza de tiempo por parte de las mujeres, y el impacto del diseño de las ciudades en él, representa un importante obstáculo para la igualdad de resultados. Nuevamente los servicios de transporte juegan un papel fundamental en la gestión del tiempo en las ciudades, junto a la planificación de las vías de comunicación y ordenamiento del tránsito. Diversos estudios demuestran que las mujeres realizan mayor número de desplazamientos y son quienes más usan el transporte público.</p>	<p>El reto de un municipio inclusivo pasa por diseñar la disposición de los servicios buscando reducir los tiempos de movilidad, en términos de localización, distancias y recorridos. Servicios de proximidad tales como las escuelas, centros de salud, complejos deportivos, bancos, entre otros, deben tener una ubicación que facilite y reduzca tiempos de acceso. Desde el enfoque de género, es indispensable que las políticas de movilidad consideren las necesidades de desplazamiento específicas de las mujeres, ofreciendo servicios de transporte público suficientes y de calidad, seguros para las mujeres, accesibles para el traslado de personas ancianas y dependientes (carritos de bebé y sillas de ruedas). También con recorridos y paradas coherentes a las necesidades de movilidad de las personas que, a su vez, optimicen los tiempos de traslado y prevean descuentos y facilidades para el uso frecuente.</p>

Planificación urbana – Seguridad	
Las ciudades representan escenarios de inseguridad y hostilidad, especialmente para las mujeres, pues su libre movilidad está siempre restringida, no sólo por su propia exposición en el espacio público, sino sobre todo por la deficiencia de servicios y recursos públicos de protección, como así también por el deficiente y poco inclusivo diseño urbano de los territorios, carente de entornos seguros para las mujeres.	La latente inseguridad que se percibe y sufre en las ciudades es una problemática que supone para las mujeres una fuerza coercitiva para la apropiación, uso y disfrute del espacio público. Los municipios tienen como reto reordenar y repensar los territorios desde las distintas vulnerabilidades, y desde el enfoque de género, supone, entre otros temas, incrementar y mejorar el alumbrado público; erradicar predios y descampados de largo tránsito peatonal; controlar la infraestructura y la habilitación de espacios teniendo en cuenta la exposición de las personas a situaciones de potencial inseguridad, y descentralizar al interior del territorio servicios y equipamientos de seguridad, tales como teléfonos públicos, policía, etc.
Violencia de género	
El <i>continuum</i> de violencias (física, emocional, política, económica, institucional) del que son víctimas las mujeres, da cuenta de la complejidad de un fenómeno estructural de opresión y discriminación en las relaciones de poder entre hombres y mujeres que vulnera los derechos humanos de estas últimas y restringe su desarrollo personal, económico y político. Solo en 2017, 98 feminicidios se han producido en España, sumando mujeres y niños víctimas de violencia machista (Feminicidio.net)	Un municipio inclusivo debe ir más allá de la violencia que se produce en el ámbito doméstico, y afrontar este flagelo desde una perspectiva holística, traspasando las fronteras de lo privado a lo público, y ampliando el reconocimiento de las distintas formas que puede adoptar la violencia de género, sea ésta física, sexual, emocional, económica, política o institucional, ampliando acciones de prevención tanto en el ámbito social, el económico y cultural; ámbitos éstos últimos de obligada intervención por parte de los municipios.
Economía del cuidado	
La división sexual del trabajo ha favorecido el desarrollo masculino en el ámbito público y el relegamiento de las mujeres al ámbito privado, siendo éstas quienes por lo general cargan con las responsabilidades del cuidado y las tareas domésticas. El reparto desigual de tales responsabilidades limita y condiciona el desarrollo de las mujeres y derechos tales como la ciudadanía plena, la autonomía económica, su movilidad y disfrute del tiempo, así como sus intereses estratégicos en torno a su crecimiento personal.	La democracia paritaria exhorta a avanzar hacia la democratización de la economía del cuidado, atendiendo a la corresponsabilidad pública y privada sobre tales funciones. En el ámbito público, los municipios harán eco de este desafío en la medida que garanticen servicios públicos de calidad para el cuidado de niños y niñas no escolarizados (guarderías infantiles), centros de día, residencias y servicios terapéuticos para personas de la tercera edad y con discapacidad; servicios de atención y alerta para personas de la tercera edad que viven solas; actividades lúdicas y entornos de esparcimiento adaptados a las familias.
Vivienda	
El modelo de la familia nuclear que amparó el diseño tradicional de las viviendas se transforma y diversifica. Familias monoparentales, familias homosexuales, convivencia entre amigos/as, personas solas, la emancipación cada vez más tardía de los y las jóvenes, el tele-trabajo, la protección de mujeres víctimas de violencia, entre otras coyunturas, están determinando nuevas necesidades habitacionales.	Las políticas habitacionales deben adaptarse a las nuevas y diversas dinámicas que mujeres y hombres desarrollan en la actualidad. Es absolutamente necesario repensar el diseño de viviendas conciliadoras, que favorezcan la autonomía o el cuidado de las personas dependientes, que permitan la conciliación de las labores con el espacio compartido de las familias, que consideren servicios o recursos que faciliten el mantenimiento de las viviendas. Del mismo modo, los planes habitacionales públicos deben garantizar el derecho a una vivienda digna facilitando su acceso a través de programas de

	alquiler, crédito asequible y políticas afirmativas que favorezcan a las mujeres, y a grupos específicos de éstas.
Desarrollo sostenible	
La ausencia o subrepresentación de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisión, la falta o el acceso limitado de las mujeres a los recursos, como la tierra, el agua potable y la energía, dificulta la plena contribución en los procesos de desarrollo sostenible y en una economía verde, y hace que corran más riesgo cuando suceden catástrofes naturales (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 2011).	Concebir el desarrollo sostenible desde el enfoque de género implica sumar a las mujeres como sujetos de derechos en términos de conocimiento, planificación, uso, manejo e incluso propiedad o usufructo de los recursos naturales. Reconocer sus necesidades prácticas y estratégicas en torno al medio ambiente, las implicancias de sus pautas de consumo, la impronta cultural y social frente a los recursos naturales, el enclave rural con sus condicionantes y oportunidades, así como los aportes de las mujeres en procesos de toma de decisión, constituyen factores claves del desarrollo sostenible.
Cambio climático y gestión de riesgos	
Los territorios locales están expuestos a sufrir en mayor medida el impacto de los desastres naturales, por cuanto las pérdidas –humanas y económicas- se palpan y lamentan en el espacio local, en el espacio de la convivencia. Las mujeres, por su parte, son las principales víctimas, junto a los niños y las niñas, de las adversidades de un desastre, sean naturales o consecuencia de la acción humana.	Construir ciudades sostenibles y resilientes desde el enfoque de género implica la participación democrática y equitativa de hombres y mujeres en los procesos vinculados a la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la toma de decisiones a nivel local. Implica además diseñar estrategias de prevención y atención con perspectiva de género, partiendo por reconocer y gestionando las vulnerabilidades que presentan o pueden presentar las mujeres y sus familias, empoderándolas para una más efectiva mitigación de los efectos y como agentes activas de los procesos de recuperación.
Trata de personas	
La trata de personas es un delito transnacional cuyo anclaje de operatividad son las ciudades, mientras que las mujeres representan la gran mayoría de las víctimas objeto de trata con fines de explotación sexual. La delincuencia organizada en torno a este flagelo mundial subsiste en el ámbito de las ciudades en donde, por lo general, tanto el Estado como la sociedad conviven con naturalidad e impunidad ante esta modalidad de esclavitud que no sólo restringe la libertad y los derechos de las personas víctimas, sino que además, exacerba su exposición a situaciones de inseguridad.	La lucha contra la trata de personas exige un compromiso interinstitucional para la articulación y ejecución de la política pública contra este delito, dadas las distintas representaciones que recorre tanto la situación de las víctimas como la propia organización criminal. Un plan municipal de lucha contra la trata de personas debe incluir estrategias de prevención, protección y asistencia a las víctimas; además de las acciones de investigación, detención y procesamiento judicial de los responsables de estos delitos.
Diversidad y convivencia	
El ámbito municipal es el ámbito de la convivencia, donde el reconocimiento del pluralismo y las diversidades es fundamental para la integración y el respeto y garantía de los derechos humanos que, por definición, es extensible a todas las personas, con independencia de su condición étnica, sexual, generacional, de clase, de género, enclave territorial, condición de migrante, etc. Las mujeres, son atravesadas por estas interseccionalidades y la simultaneidad de dos o más categorías de género	Un municipio inclusivo debe generar políticas que contribuyan a disminuir las desigualdades y a combatir las distintas formas de discriminación, valorando las diferencias y creando y facilitando oportunidades equitativas para los distintos colectivos. Desde el enfoque de género, supone visibilizar la situación de discriminación y violencia que sufre la población LGBT y favorecer su empoderamiento e integración. Supone propiciar el reconocimiento de los derechos de las mujeres

representan para ellas múltiples formas de discriminación.	adultas mayores garantizando servicios públicos de gerontología suficientes y de calidad. Supone la ampliación y fortalecimiento de espacios de desarrollo y la promoción de estilos de vida saludables y respetuosos entre los y las jóvenes. Supone la integración de las mujeres con discapacidad, habilitando espacios para su rehabilitación, recreación y accesibilidad. Supone el reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales y la visibilización de sus aportes a la economía local.
Coeducación y nuevas masculinidades	
Avanzar hacia la igualdad es una meta que debe basarse desde la construcción social, por tanto el conjunto de la sociedad debe involucrarse y comprometerse para alcanzarla, a través de nuevos pactos sociales y relaciones de género más equitativas a partir de las cuales, tanto mujeres como hombres, contribuyan a la democracia paritaria y la igualdad sustantiva.	Un municipio inclusivo debe promover estrategias educativas y de sensibilización para generar compromisos y valores de respeto e igualdad, tales como campañas publicitarias que proclamen la igualdad, alejadas de los estereotipos de género; y programas de coeducación, destinados a la comunidad educativa de los centros escolares que tienen como fin promover la igualdad de trato en niños y niñas a través del fomento de actitudes positivas basadas en la no discriminación, la tolerancia, el respeto, así como la corresponsabilidad en los asuntos de la vida pública como privada. Asimismo, trabajar en las “nuevas masculinidades” es una estrategia que puede suponer impactos muy positivos en la transformación social.
Sociedad de la información	
Existe una importante brecha digital que atendiendo a razones geográficas, intergeneracionales, poder adquisitivo, pobreza de tiempo y estereotipos de género, afecta desproporcionalmente a las mujeres, en términos de uso diferencial de las TIC's y sus implicaciones para el desarrollo, relacionadas al conocimiento, el acceso a servicios y oportunidades, incluso el ejercicio de la ciudadanía digital o e-democracia.	Un municipio inclusivo debe promover la plena incorporación de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos, en especial, en materia de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones, contemplando colectivos de riesgo de exclusión y del ámbito rural y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías no sea posible. Asimismo, resulta clave potenciar la participación y visibilización femenina en proyectos y medios digitales, garantizando, a su vez, lenguaje y contenidos no sexistas.
Mujeres en el poder local	
Aun cuando se observa un aumento discreto de la representación política femenina, todavía existen resistencias encubiertas que dan cuenta de un discurso ambiguo a favor de la igualdad que, en la práctica, se contradice cuando tiene lugar la discriminación y las barreras de las mujeres a posiciones directivas en los partidos políticos, la vinculación de mujeres a gabinetes de gobierno según estereotipos de género, la sobre-exigencia política y el descrédito hacia las mujeres, etc.	La integración de las mujeres en el poder local es un desafío que deben asumir los municipios con compromisos orientados a su empoderamiento y liderazgo, facilitando instancias de capacitación, apoyando el asociacionismo de las mujeres y facilitando espacios de diálogo y participación para la articulación de la agenda de género en las ciudades.

Fuente: Adaptación tomada de Tello Sánchez, Flavia (2017). Consolidar la democracia paritaria en los municipios. ONU Mujeres.

Bibliografía

_____ (2006). Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local.

Arboleda, María (2005). Género y Municipios: Buenas Prácticas Latinoamericanas. Washington D.C.: IDB-INIFOM.

Aguirre, Rosario; Larrea, Carlos y otros/as (2002). Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción. Córdoba, Argentina: Editora Ana Falú.

Astelarra, Judith (2002). Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España.

Astelarra, Judith (2002). Democracia, ciudadanía y sistema político de género. En Documentos PRIGEPP.

Barrera, Dalia; Massolo, Alejandra y Aguirre Pérez, Irma (2004). Guía para la Equidad de Género en el Municipio. GIMTRAP, A.C. México.

Barrig, Maruja (sin fecha). El género en las instituciones: una mirada hacia adentro.

Comisión Interamericana de Mujeres (2010). Guía de Capacitación: Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género. Washington D.C.: CIM/OEA.

Durán, María Ángeles (2008). La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Espinosa Fajardo, Julia; Aguilar, Mercedes y Pascual Nuño, Alberto (2009). Manual de evaluación de proyectos de desarrollo local. Sevilla: Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

Falú, Ana (2009). Violencias y discriminaciones en las ciudades. En "Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos". Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Falú, Ana; García Pizarro, María; Tello Sánchez, Flavia; Valle García, Javier & Echevarri, Leticia (2013). Guía para la planificación estratégica local con perspectiva de género. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Federación Española de Municipios y Provincias (sin fecha). Guía para elaborar Planes Locales de Igualdad. Madrid: FEMP.

Federación Española de Municipios y Provincias (2009). Guía para la constitución de Consejos Municipales de las Mujeres. Madrid: FEMP.

García Prince, Evangelina (2003). Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.

García Prince, Evangelina (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. San Salvador: PNUD.

Giobellina, Beatriz y Rainero, Liliana (sin fecha). Guía Práctica: Municipios en búsqueda de equidad. Córdoba: CISCESA.

Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis. En Serie Mujer y Desarrollo N° 32. Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas.

Kabeer, Naila (1996). Género, desarrollo y capacitación: aumentar la capacitación en el proceso de planificación. En Desarrollo y Diversidad social. Barcelona: Icaria, CIP, Oxfam, Intermon.

López, Irene; Cirujano, Paula; Del Olmo, Alicia; Sevilla, Beatriz y Sánchez, Rocío (2007). Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Massolo, Alejandra (2000). La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización. En Mujer, Participación y Desarrollo. Quito: CORDES/CEDIME.

Massolo, Barrera y Aguirre (2004). Guía para la equidad de género en el municipio. México DF: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza - GIMTRAP, A.C.

Meentzen, Ángela y Gomáriz, Enrique (comp.) (2000). Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI. San José, Costa Rica: Fundación Heinrich Böll.

Näslund-Hadley; Urban Anne-Marie y Pineda Mannheim, Carlos (2007). Notas técnicas sobre igualdad de género en el desarrollo municipal. Experiencias de América Latina y el Caribe. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____ Igualdad de género y derechos de la mujer en la agenda post-2015: una base para el desarrollo sostenible. OCDE.

Rigat-Pflaum, María (sin fecha). La planificación de género en el ámbito municipal. Una propuesta de elaboración participativa de un Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel local. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-

Tello Sánchez, Flavia (2015). La agenda de género ¿cómo se traslada a la agenda municipal? En Red Prolid -Puntos de Vista.

Tello Sánchez, Flavia (2017). Consolidar la democracia paritaria en los municipios. En Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y El Caribe. ONU Mujeres.