

## La acción gubernamental en materia de género en las administraciones autonómicas españolas

Xosé Mahou Lago  
Ramón Bouzas Lorenzo

### 1. Introducción: El Feminismo Institucional a través de la Descentralización de la Agenda de Género y la Difusión del Feminismo Autonómico.

La ausencia de la mujer de las instituciones sociales centrales y de los foros de decisión ha sido, hasta hace pocos años, una característica de todas las democracias occidentales (Hernes, 1990: 21). El cambio de percepción del rol femenino experimentado en las sociedades europea y americana tras la conquista de una serie de derechos por parte de las mujeres, la desaparición paulatina de desigualdades jurídicas y la extensión de las garantías civiles, así como su incorporación masiva al mercado de trabajo han contribuido, en los últimos treinta años, a la puesta en marcha de un imparable proceso de “empoderamiento” (*empowerment*) de las mujeres en el orden económico, político y social.

A este proceso ha contribuido, sin duda, una mayor implicación de los poderes públicos en la lucha contra la desigualdad de género. Si bien no existe consenso en el feminismo sobre cuál debe ser el papel del Estado en este proceso<sup>1</sup>, el movimiento feminista de la segunda ola<sup>2</sup> va a propiciar la creación de las denominadas *femocracias* y la extensión del *feminismo institucional* o *de Estado* (p. 19). Una vez asumido por parte de un buen número de feministas de que “es imposible evitar el Estado porque está muy presente en la mayoría de las áreas importantes de la vida moderna” (Lovenduski, 1997: 202), se generaliza en las Administraciones públicas el “establecimiento de instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres” (Valiente, 1994). Esto es, se produce la institucionalización del feminismo en agencias públicas u organismos para la igualdad (Stetson y Mazur, 1995: 10), o en palabras de Lovenduski (1997: 207), la manifestación organizativa de los conflictos de género.

De este modo, el análisis de las instituciones estatales va adquiriendo importancia creciente en el área de los estudios de género, en un momento en el que se recupera en la ciencia política la centralidad del Estado y las instituciones, después de años de dominio *behavioralista*.

---

<sup>1</sup> Según Lovenduski (1997: 202-203), podemos encontrar, al menos, cinco paradigmas de la teoría feminista del Estado: La *visión liberal*, el *paradigma radical*, el *paradigma marxista feminista*, los *sistemas duales* y la *visión postestructuralista*. Aunque ninguna de estas cinco teorías ofrece una explicación adecuada del papel del Estado en las políticas de género, sí aportan aspectos importantes, de ahí que pueda ser útil mantener las cinco a fin de diseñar la investigación empírica sobre género y Estado.

<sup>2</sup> Freedman (2004: 18-19) prefiere hablar de “feminismos” que de “feminismo” (en singular), y reconoce la dificultad de sugerir un sustrato común entre las distintas ramas. Según esta autora, la literatura reconoce la existencia de dos “olas” dentro del movimiento feminista: el feminismo de la primera ola se refiere aquellos movimientos de finales del siglo XIX y principios del XX cuyo objetivo principal era conseguir la igualdad de derechos para las mujeres, especialmente el derecho al sufragio; por su parte, el feminismo de la segunda ola se refiere al resurgimiento de la actividad feminista a finales de los sesenta y durante los setenta, período en que las protestas se centraron en la desigualdad de las mujeres en lo relativo no sólo a la falta de igualdad de derechos políticos, sino también en el terreno de la familia, la sexualidad y el trabajo. A pesar de la utilidad y el valor analítico de esta clasificación, Freedman alerta del peligro de simplificar en exceso la tradición del movimiento y enmascarar la diversidad que ha existido en el pensamiento feminista. Otras autoras como Stetson y Mazur (1995) o Bustelo (2004) hablan de una tercera ola o *postfeminismo*, que se centraría en el reconocimiento de la diversidad de las mujeres en función de diferentes variables (cultura, orientación sexual, multiculturalidad, etnia, etc.). Como alternativa a esta tercera ola está apareciendo en la red el denominado *ciberfeminismo*, aprovechando el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y conocimiento.

En líneas generales, según la experiencia acumulada a lo largo de años, a juicio de Dancausa (1997: 313), estos organismos deben poseer, al menos, cuatro elementos que permitan la consecución de sus objetivos de igualdad:

- Un marco jurídico respetuoso con los derechos tanto de los hombres como de las mujeres.
- Un presupuesto específico suficiente que permita abordar las actuaciones previstas.
- Personal con formación adecuada para el desarrollo de los programas que se establezcan.
- Cooperación interinstitucional y con ONGs.

Como en la mayoría de los países occidentales, pero con cierto retraso, en España se implanta en los últimos veinte años este feminismo institucional tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local. A diferencia de otros movimientos, el feminismo español siempre se ha caracterizado por su alta atomización y escasa visibilidad en los medios o debates públicos (Kaplan, 1992), de modo que la creación del Instituto de la Mujer [en adelante, IM] en 1983, arranque del feminismo de Estado en España<sup>3</sup>, es fruto más de la ventana de oportunidad que abre la llegada del PSOE al poder en 1982, a la influencia de experiencias de otros países próximos y a las recomendaciones de organismos y conferencias internacionales<sup>4</sup> que a la fuerza y organización de las feministas españolas.

El Instituto de la Mujer no sólo va a tener un impacto significativo en la formulación de las políticas públicas de igualdad (Valiente, 1997: 127), sino que además se convierte en el principal promotor de instituciones de este tipo, fundamentalmente, en el ámbito autonómico. Así, tal como podemos observar en la tabla 2, a partir de 1988, año en el que se crean los Institutos de Andalucía y País Vasco, se va desarrollando una red de estructuras administrativas análogas al IM en las diferentes Comunidades Autónomas. En este sentido, el IM “representó un modelo para la institucionalización autonómica de organismos de igualdad” (Bustelo, 2004: 28) en un momento de desarrollo autonómico y profundización autonómica.

Estimulados por la línea abierta en la literatura sobre la institucionalización del feminismo, la presente investigación, de carácter eminentemente descriptivo, parte de la siguiente pregunta genérica: ¿qué explica el proceso de institucionalización del *feminismo* autonómico en España y cómo se manifiesta y desarrolla actualmente? Siguiendo a Bustelo (2004: 23) cuando afirma que la existencia de algún tipo de estructura gubernamental de igualdad es condición necesaria para la formulación y ejecución de las denominadas políticas de igualdad de género, intentaremos responder la cuestión planteada a partir del análisis de dos fenómenos interrelacionados: por un lado, el entramado organizativo-institucional, esto es, el análisis de la estructura, funciones y adscripción orgánica de las diferentes *femocracias* autonómicas, y por otro, el estudio comparado del diseño e implementación de las políticas públicas de igualdad de oportunidades originadas en estos organismos.

## **2. Análisis de los Organismos de Igualdad: Condición Jurídica, Estructura Organizativa y Contexto Fundacional.**

Con el fin de captar la significación estructural de la adscripción orgánica de las unidades responsabilizadas de la gestión de competencias en materia de igualdad entre las diferentes Comunidades Autónomas de España, resulta pertinente hacer de antemano un breve comentario sobre dos aspectos: primero, el contexto organizativo sobre el que evolucionan las Administraciones

---

<sup>3</sup> Antes de 1983 se dan los primeros pasos de la institucionalización del feminismo en España. El Gobierno de la Unión del Centro Democrático (UCD) salido de las primeras elecciones democráticas de 1977 crea la *Subdirección General de la Condición Femenina*, adscrita al Ministerio de Cultura y Bienestar Social que pasa a denominarse en 1980 *Subdirección General de la Mujer*, dentro de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural del Ministerio de Cultura. Posteriormente el Instituto de la Mujer va a estar integrado en el Ministerio de Cultura, entre 1983-1988, en el de Asuntos Sociales, entre 1988-1996, y desde 1996 a la actualidad en el de Trabajo y Asuntos Sociales.

<sup>4</sup> Conferencias de las Naciones Unidas sobre las mujeres, celebradas en México en 1975 y Copenhague en 1980.

autonómicas; y, en segundo lugar, la configuración estructural adoptada por los departamentos. Todo ello contribuirá a apreciar posteriormente el efecto que ha tenido, tanto en términos estructurales como operativos la adopción de un determinado emplazamiento y estatus jurídico por parte de los organismos de igualdad.

En primer lugar, siguiendo a Bouzas (2002: 6-7), desde el punto de vista del desarrollo organizativo de las Administraciones autonómicas se distinguen tres etapas durante el período que abarca los últimos veinticinco años:

- Durante la primera (1980-1987), tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía y partiendo de una infraestructura básica, se deciden los modelos de organización inicial y se cuestionan las posibles alternativas. Las prioridades de los responsables políticos de las Administraciones están presididas por el desarrollo de los órganos centrales de las nuevas organizaciones -se produce el mayor caudal normativo de carácter constitucional en materia de autoorganización de toda la trayectoria autonómica- y por la negociación y traspaso urgente de las primeras competencias. Desde la óptica del desarrollo institucional y la definición de las políticas públicas, por la urgencia que supone la articulación de los aparatos organizativos y la puesta en marcha de los servicios, esta primera etapa es la que con mayor intensidad refleja la presencia de mecanismos de carácter isomórfico (mimético) entre las propias Comunidades Autónomas y entre ellas y la Administración central, que se materializarían en la homogeneización prácticamente indiscutida no sólo de las estructuras organizativas, sino también de las políticas de gestión y, en especial, del contenido y estilo (enfoque y operacionalización) de las políticas públicas en áreas que no reflejaban ninguna peculiaridad –rasgos diferenciales frente a las demás Administraciones- y coincidentes con los principales paquetes de transferencias asumidos (por ejemplo, educación y pequeñas parcelas de servicios sociales).

- Durante la segunda etapa (1988-1991), la transición necesaria para articular las estructuras organizativas de las Comunidades Autónomas, que finaliza hacia mediados de los ochenta y a partir de la cual se vislumbra una etapa de desarrollo sostenido que se prologará hasta la actualidad, marca igualmente el comienzo de un período de estabilidad (cesa la elaboración de normas de carácter constitucional y de aquellas que crean el marco para el desarrollo de las principales políticas públicas) en la producción legislativa de las Administraciones autonómicas. Durante estos años, las fórmulas de diseño organizativo se afianzan, abandonándose definitivamente otras opciones y permitiendo un gran crecimiento de las Administraciones, motivado, sobre todo, por el incremento de las competencias gestionadas. Esta estabilización del aparato organizativo vendrá acompañada de la articulación de los órganos territoriales (red periférica de la Administración), del inicio de la construcción del sector público autonómico y de una mayor diversificación de los servicios ofertados: en las Comunidades de mayor nivel competencial las políticas emprendidas no sólo comienzan a distanciarse de las líneas que hasta entonces había impulsado la Administración central, sino que se empiezan a desarrollar iniciativas autóctonas.

- Por último, durante la tercera etapa (1992-2005), algunos factores de crecimiento estructural presentes en épocas anteriores (transferencias necesarias para la gestión de competencias) comienzan a debilitarse en un clima de fuerte tendencia a la racionalización, suscitado, fundamentalmente, por las políticas de congelación del gasto público y el alcance de los techos competenciales de las áreas delegadas. En este orden de cosas, el interés por consolidar la estructura cede presencia a la preocupación por mejorar los procesos de gestión, por facilitar la accesibilidad de los usuarios a los servicios, por extender la malla de organizaciones del sector público o por diversificar los canales de implementación de las políticas públicas (adaptar las características de las actuaciones a determinados tipos de entidad). Durante este periodo los referentes del mimetismo isomórfico presentes en el diseño de las políticas públicas ya desde la primera etapa se trasladan de la Administración central al ámbito

autonómico (se suscita una suerte de competencia) e incluso, transnacional.

En relación con la segunda cuestión planteada, de acuerdo nuevamente con Bouzas (2002: 8-9), a partir de la revisión de las normas que fijan la estructura organizativa de las diversas Administraciones autonómicas, se advierte que el conjunto de las 17 Comunidades españolas opta en general, como ya se ha comentado, por inspirarse en la organización de la Administración central y, por tanto, reproducirla, aunque manteniendo ligeras variaciones que dan lugar a tres modelos de configuración estructural diferentes.

Sin entrar en detalles sobre los matices en los que divergen unas configuraciones de otras, haciendo una síntesis de los tres modelos, se puede afirmar que, a semejanza de los ministerios en la Administración General del Estado, la división de la Administración autonómica en departamentos (habitualmente denominados *consejerías*) y el establecimiento de unos centros directivos dependientes directamente del Presidente de la Comunidad Autónoma constituyen el primer nivel de departamentalización. Ya en el seno de los departamentos, se extiende un segundo nivel (unidades superiores) en el que las secretarías generales y las direcciones generales representan el emplazamiento organizativo con mayor influencia en el diseño y la ejecución de políticas, así como en la vertebración de la actividad global del departamento, que se canaliza verticalmente a través de un continuo descendente de unidades inferiores: subdirecciones generales, servicios, secciones y negociados. A diferencia de los responsables de estas unidades inferiores, los titulares de las secretarías generales y direcciones generales comparten, junto con el titular del departamento, el común denominador de ostentar cargos de alta responsabilidad a los que se accede a través de procesos de selección basados en mecanismos de elección políticos.

Dentro de las unidades superiores (ámbito político) y, dejando al margen la actividad de las secretarías generales, cuya orientación es completamente transversal, es decir, de asistencia al titular del departamento, pero, sobre todo, apoyo horizontal al funcionamiento de las direcciones generales en tareas de planificación, dirección, control y mantenimiento (servicio de personal y régimen interior, contratación, documentación, asesoría jurídica, inspección), la actividad de las direcciones generales se centra, a excepción de los departamentos de actividad transversal (Presidencia; Economía) en la gestión de las atribuciones de los departamentos relacionadas con las actividades sectoriales, fundamentalmente de proyección externa, que se emprenden como consecuencia del desarrollo de determinadas competencias. En términos funcionales, las direcciones generales engarzan, pues, el dominio de recursos y criterios de decisión políticos controlados por los órganos superiores con el ámbito burocratizado de cada departamento. Así, las directrices marcadas por la dirección general son transmitidas hacia las subdirecciones generales, nivel desde el que se dirigen, controlan y se ejecutan los proyectos y políticas programados, merced a la intervención de los servicios, secciones y negociados, situados en los niveles inferiores tanto de los servicios centrales como de los servicios periféricos.

Por lo expuesto cabe entender que el impulso y control de la implementación de las políticas públicas será una competencia de las direcciones generales situadas en el seno de los órganos superiores de cada departamento. Y, sin embargo, estas unidades pueden, igualmente, encontrarse en el ámbito inmediato de influencia de la presidencia de la Comunidad Autónoma, en los llamados centros directivos dependientes del presidente, una suerte de miniadministración: en este estratégico emplazamiento la naturaleza de la tarea desarrollada no se altera respecto a la ubicación departamental, pero respondiendo a una preocupación legítima de la presidencia por determinadas áreas, la dirección de las iniciativas emprendidas y la supervisión de sus resultados están sometidas a un control político mucho mayor.

Por otra parte, en lo que respecta al sector público, las Comunidades Autónomas vuelven a reproducir en su Administración institucional el patrón que se establece para los órganos dependientes de la Administración central. Así, tomando como referencia el marco fijado por la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la articulación de los

organismos públicos seguirá dos modelos básicos: el de los organismos autónomos y el de las Entidades públicas empresariales.

Según lo expuesto en el apartado XI de la exposición de motivos de la citada norma, mientras “los primeros realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público [...], los segundos realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento”.

En contraste con las unidades superiores o inferiores integradas en la estructura de los servicios generales de las Consejerías –como sería el caso de las direcciones generales o de los servicios–, los organismos autónomos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como una mayor autonomía de gestión. Simplificando y adaptando a la realidad del ordenamiento de las Comunidades Autónomas los artículos 45-51 de la citada Ley 6/1997, se puede describir a través de los siguientes apartados las características estatutarias y operativas de los organismos autónomos:

- a) Tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- b) Dependen de un departamento (Consejería), al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad. El departamento establece las características de su actividad que justifican su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.
- c) Se rigen por el derecho administrativo.
- d) Se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un departamento, la realización de actividades de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos.
- e) Para el desarrollo de sus funciones, disponen de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- f) Sus titulares son nombrados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y poseen rango orgánico de director general.
- g) El personal a su servicio es habitualmente funcionario o laboral, aunque la ley de creación del organismo puede establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal.
- h) Sus responsables están obligados a aplicar las instrucciones sobre recursos humanos que establece la Consejería a la que se atribuyen competencias transversales sobre función pública (habitualmente, Gobernación, Presidencia o Administración Pública) y a comunicarle cuantos acuerdos o resoluciones se adopten en aplicación del régimen específico de personal establecido en su Ley de creación.
- i) Su régimen patrimonial se establece mediante la norma patrimonial correspondiente en cada Comunidad Autónoma y sus actividades de contratación se rigen por las normas generales de la contratación de las Administraciones públicas.
- j) Y sus actividades están sometidas a un control de eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos y utilización de los recursos asignados) ejercido por el departamento al que están adscritos, lo cual, en clara colisión con el espíritu de autonomía que la personalidad jurídica propia supuestamente proporcionaría, subraya la existencia de una dependencia permanente entre estos organismos y la organización matriz (Calvo, 1999: 536) en todo lo relativo a resultados de

actividad; aprobación del plan inicial de actuación y dirección estratégica del organismo; control de los nombramientos y ceses de los órganos de dirección -si cabe, la principal manifestación del control que ejerce la autoridad matriz-; propuesta y ejecución de los planes de empleo; autorización para la celebración de contratos de determinadas cuantías; y resolución de recursos contra actos del organismo autónomo (Santamaría, 1991: 585).

Aunque los organismos autónomos son organizaciones personificadas –cada organismo adopta una forma jurídica distinta del departamento que los crea- su misma distinción y su creación constituyen datos puramente instrumentales, en la medida que, verdaderamente, las funciones que llevan a cabo pueden *de facto*, ser desempeñadas por otros órganos integrados en el departamento (Calvo, 1999: 528). Resulta oportuno preguntar, por tanto, si la autonomía de los organismos es sólo formal (pues están sometidos a las potestades de configuración, dirección y control del ente matriz al que se adscriben), y qué beneficios se pueden esperar de la articulación de las políticas públicas a través de la acción de estas entidades frente a la que cabe obtener de la actividad realizada por las unidades superiores (direcciones generales) o inferiores (subdirecciones generales y servicios) integradas en la estructura ordinaria de un departamento.

La experiencia permite afirmar que, además de los motivos de comodidad y eficacia de gestión, que destacados juristas consideran que fundamentan su creación (Santamaría: 1988: 46) –factores que desde el plano gerencial justificarían sobradamente su constitución-, es necesario buscar en la acción de Gobierno y, en concreto, en la respuesta a una necesidad especialmente reclamada por la ciudadanía, el motivo primordial que determina políticamente su creación.

¿Cuál es, por tanto, la situación que presentan los organismos responsabilizados de las políticas de igualdad en las Comunidades Autónomas?

Como se puede comprobar en la tabla 2, los órganos responsabilizados de las políticas de igualdad han sido dotados de dos tipos diferentes de configuración estructural y condición jurídica: por un lado, se contabilizan 12 organismos autónomos, por tanto, entidades ubicadas en el sector público (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia; Navarra y País Vasco); y, por otro lado, hay 6 unidades con un rango orgánico que varía entre la dirección general (Cantabria, Castilla-León, Comunidad Valenciana y Madrid) y el servicio (La Rioja), insertadas en la estructura central de un departamento.

A través de la consulta de los diversos decretos de estructuración organizativa se ha comprobado que la estructura prototípica de los órganos incardinados en los departamentos - direcciones generales, en concreto, responde a dos modelos: en el primero, con una articulación de unidades muy simple, la actividad se canaliza desde la dirección hacia dos o tres grandes áreas de trabajo, habitualmente con rango de servicio, con actividades centradas en la asistencia a la mujer, la promoción de la igualdad y el empleo; en el segundo, con una estructura más extensa y vertical, esas mismas áreas son delegadas en subdirecciones generales, cada una de ellas con una dotación propia de servicios. En cualquier caso, las direcciones generales de la mujer o igualdad pueden contar, además, con una estructura territorial canalizada a través de Centros de Mujeres en cada una de las delegaciones del departamento al que pertenecen. Y, finalmente, también pueden disponer del apoyo de varios órganos colegiados (comisiones) que abordan las dimensiones prioritarias de la actividad del centro<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Dirección General de la Mujer de la Junta de Castilla y León cuenta con un Consejo Regional de la Mujer, integrado por representantes de entidades públicas y privadas que trabajan específicamente en tareas a favor de la igualdad de oportunidades con la finalidad de institucionalizar su colaboración, hacer más ágil la comunicación entre la Administración y la sociedad y facilitar la participación activa de las mujeres, en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas en materia de igualdad; una Comisión Interconsejerías, encargada de estudiar, promover y coordinar la introducción de políticas dirigidas a la consecución de la igualdad de oportunidades en aquellas actuaciones de la Administración autonómica en las que esa dimensión tenga cabida; y una Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer, órgano de coordinación, destinado a erradicar cualquier tipo de violencia física, sexual o psicológica contra la mujer.

Por su parte, la estructura arquetípica de los organismos autónomos se compone de dos estratos de responsabilidad máxima sobre la actividad y la estrategia de la entidad: un consejo rector y una dirección.

El consejo rector define las funciones ejercidas desde la dirección (fundamentalmente, de gestión técnica y administrativa), y se compone de una presidencia (generalmente ocupada por la persona que asume la titularidad del departamento al que el organismo autónomo está adscrito), una vicepresidencia (habitualmente desempeñada por la misma persona que ocupa la dirección del organismo), una secretaría y un número variable de vocalías, cuya composición plural pretende facilitar las tareas de coordinación y trabajo en el desarrollo de las acciones del organismo de igualdad al encontrarse integrados el sector político (un representante de cada partido político presente en el Parlamento autonómico), social (personas de reconocido prestigio y trayectoria profesional en defensa de la mujer designadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma a propuesta de la dirección del organismo autónomo) y administrativo (un representante de cada departamento de la Administración autonómica).

La estructura administrativa, que encabeza la dirección (nombrada por acuerdo del Gobierno de la Comunidad Autónoma), se articula a través de toda una típica estructura funcional en la que, por un lado, figuran unos órganos centrales, que dependen de la dirección y se subdividen en un número variable de unidades de proyección exterior (prensa; relaciones institucionales; investigación; comunicación; empleo y formación; cooperación; políticas y programas) –articuladas a modo de pequeños gabinetes- y unidades de carácter transversal (economía; personal), frecuentemente concentradas en una secretaría general; y, por otro lado, se encuentra una red de órganos periféricos (coordinadores provinciales). Curiosamente, aunque una de las funciones básicas del organismo autónomo es la de operar como órgano consultivo del departamento al que está adscrito o a la presidencia de la Comunidad, en sí mismo, como hemos comprobado al analizar los diferentes organigramas, puede llegar a disponer de su propia malla de unidades consultivas (comisiones).

Un examen detenido de ambos tipos de estructura evidencia más similitudes que diferencias: con la excepción de que la entidad tenga tan sólo rango de servicio, verdaderamente la capacidad organizativa tanto de las entidades que han adoptado la configuración de dirección general como las que operan como organismo autónomo es prácticamente semejante: ambas disponen de un cuerpo central de subunidades orientadas a la ejecución de las funciones de carácter principales; cuentan con una estructura periférica e, incluso, con sus propios órganos consultivos. Al margen de otros aspectos, la diferencia estribaría en que el organismo autónomo tiene capacidad de actuación (organización de tareas) independiente del departamento al que está adscrito, y la dirección general, sin embargo, tanto en la estructura de sus funciones transversales (personal, finanzas) como en la articulación de sus servicios periféricos depende mucho más de la estructura general del departamento (órganos transversales, en el primer caso, y estructura de delegaciones territoriales, en el segundo) en el que se integra.

Por otra parte, desde un plano cronológico, como se puede comprobar en la misma tabla 2, 6 de los 17 órganos examinados fueron creados durante la segunda etapa de desarrollo autonómico; los restantes iniciaron su funcionamiento durante la tercera, coincidiendo con el máximo desarrollo del sector público (tabla 1). Igualmente, se puede observar que la decantación por la condición estatutaria de organismo autónomo se produce masivamente durante la tercera etapa y que durante la primera las entidades que nacen dependiendo de la estructura central de un departamento –muchas de las cuales se transformarán en organismo autónomo en la etapa siguiente- y las que ya gozan de la condición de organismo autónomo suman, prácticamente, la misma cantidad. Asimismo, resulta interesante advertir que existe un buen número de órganos que, tanto en su condición de unidades intradepartamentales como de entidades del sector público, resultan encuadrados (por subordinación directa o adscripción) en lo que anteriormente hemos denominado centros directivos dependientes de la presidencia. Esto, que afecta a un total de 6 organismos, sucede especialmente durante la segunda etapa de desarrollo

autonómico, es decir, coincidiendo con el estado embrionario de muchas de estas entidades. Los restantes organismos dependen de departamentos que gestionan competencias sobre igualdad, bienestar social, servicios sociales, familia, relaciones institucionales, cultura y mujer.

Desde el punto de vista del contexto político, la iniciativa de la creación de los organismos de igualdad ha partido tanto de partidos situados a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico. Si cabe, se podría advertir una ligera tendencia de la derecha a dar un rango orgánico inferior (incluso, burocrático, como en La Rioja) a las entidades analizadas, previo en algunos casos a su promoción a un rango más elevado. Finalmente, teniendo en cuenta la composición de los Gobiernos que los han impulsado, se observa un mayor apoyo a la creación de organismos autónomos en situaciones de mayoría (incluso como iniciativa de un Gobierno unipartito) que en escenarios de coalición.

En lo que respecta a las funciones asumidas, tras el examen de las diferentes normas que fundamentan la creación de cada entidad<sup>6</sup>, en general, fruto de los mecanismos de isomorfismo que han influido en la creación de lo que podríamos denominar, tanto por su semejanza estructural y estatutaria como por la enorme similitud que muestran los fines que persiguen, un verdadero campo interorganizativo (visión neoinstitucionalista) o población (visión ecológica de teoría de la organización), ni se advierten grandes diferencias entre los organismos autónomos ni entre éstos y los órganos intradepartamentales. En otras palabras, el tipo de estructura y estatuto jurídico elegido para cada organismo no determina la selección de una gama diferenciada de funciones. En general, como se comprueba en la tabla 3, las funciones que se tratan de cumplir coinciden en el asesoramiento y coordinación institucional; el diseño de políticas; el estudio y documentación; las relaciones públicas y campañas de comunicación; el control normativo y la asistencia jurídica; la inserción laboral y conciliación familia-trabajo; la asistencia social y promoción de la salud; la formación y educación; y la participación ciudadana y asociacionismo.

Estas rápidas pinceladas, basadas en el examen de las circunstancias de la creación de las entidades que nos ocupan, nos llevan a considerar que, más allá de la voluntad de teórico refinamiento de la gestión pública a través de los mecanismos de descentralización funcional de que disponen los organismos autónomos y de la potencial capacidad para atraer una mayor colaboración en la implementación de políticas por parte de la ciudadanía, la reubicación de las políticas de género y/o igualdad en organismos autónomos se puede interpretar desde cuatro escenarios hipotéticos:

a) Que los organismos autónomos, por la mayor flexibilidad de gestión de que disponen en comparación con el resto de unidades administrativas, supondrían una vía enormemente atractiva para la elite política a través de la cual realizar una gestión de los recursos económicos, materiales y humanos exenta de los rigores de la ortodoxia para el control del gasto y la contratación que padecen el resto de las unidades intradepartamentales;

b) Que la mayor independencia de los organismos autónomos permitiría abordar las políticas de igualdad y género de una forma diferente, con un contenido y estilo diferenciados frente a las demás unidades de la Administración (en este sentido la preferencia por los organismos autónomos constituiría una solución “natural” para crear mayores oportunidades a las políticas impulsadas originalmente en el seno de los departamentos).

c) Que la creación de los organismos respondería, simplemente, al deseo de la elite política de aumentar el inventario de posiciones administrativas en las que ubicar al personal de confianza.

d) Y que, al margen del contenido de las políticas, la delegación de determinadas áreas sectoriales en los organismos constituiría un gesto de carácter simbólico con el que las elites gobernantes

---

<sup>6</sup> Véase referencia normativa en bibliografía.

pretenderían enfatizar unos valores emergentes o manifiestamente compartidos entre la ciudadanía.

Lamentablemente, en términos metodológicos no disponemos de recursos suficientes que nos permitan verificar la primera y tercera hipótesis planteadas -precisaríamos para ello datos de auditoría y control de gestión y un análisis detallado de la elite política y funcional que accede a estas entidades- pero un examen detenido de las políticas emprendidas en cada una sí puede arrojar luz sobre la segunda y cuarta hipótesis. Eso es lo que en los siguientes apartados nos proponemos.

### **3. Análisis de las Políticas Autonómicas de Igualdad**

Los principales instrumentos en manos de los organismos de igualdad para alcanzar sus objetivos son el diseño, formulación e implementación de políticas públicas concretas.

Una política pública es, en esencia, un proceso a través del cual un programa de acción se dirige a la consecución de unos objetivos con el concurso de una serie de actores que manejan distintos tipos de recursos. Analíticamente hablando, este proceso tiene un carácter secuencial, es decir, una política pública puede dividirse en, al menos, cinco etapas interrelacionadas<sup>7</sup>. En la primera se define el problema público de manera que pueda entrar en la agenda política una percepción oficial de la situación considerada indeseable. Una vez conocidos los elementos característicos de este problema se formula, en una segunda fase, las diferentes alternativas posibles de acción tendentes a solucionar el problema y que ayudan en la siguiente etapa a la toma de decisión. Una vez que es adoptada la alternativa, ésta es implementada en función de los recursos y de los actores participantes. Por último, es conveniente evaluar el proceso entero para medir el impacto y efectividad de la política y decidir su continuación, reforma o terminación.

Tal como indica Lovenduski (1997: 235), los elementos que conforman una política pública son bastante similares sea la política del tipo y temática que sea. En toda política existe un contexto, una determinada naturaleza del problema, una comunidad política y unos clientes receptores de esa política. Cada uno de estos elementos y fases se encuentran presentes en todas las políticas de igualdad diseñadas e implementadas desde las diferentes Comunidades Autónomas.

El análisis de políticas públicas de género se está abriendo camino dentro de la ciencia política con el propósito de profundizar en el conocimiento de las diversas políticas que afectan a la situación de la mujer así como de los procesos de elaboración de esas políticas y la participación de mujeres o de organizaciones de mujeres en su elaboración (Uriarte y Elizondo, 1997: 29-31). Las políticas públicas de igualdad de género<sup>8</sup> son un conjunto de propósitos y decisiones que tienen como objetivo fundamental resolver el problema de desigualdad de género a través de una serie de acciones públicas en diferentes ámbitos -fundamentalmente social, económico, formativo y cultural- dirigidas a impulsar una mayor igualdad de oportunidades entre sexos. Este tipo de políticas persiguen que tanto mujeres como hombres disfruten de la misma condición jurídica y social y partan de las mismas condiciones para poner en práctica sus derechos y potencialidades.

Además del *Feminismo institucional*, las políticas públicas de igualdad tienen como marco de referencia teórica el *enfoque o análisis de género*<sup>9</sup>. Este enfoque parte de la diferencia entre dos conceptos clave: género y sexo. Mientras que *sexo* hace referencia a aspectos biológicos de la especie (machos y hembras) comunes a todas las sociedades y culturas, *género*, sin embargo, alude

---

<sup>7</sup> Decimos “analíticamente” porque en la práctica política diaria no existen propiamente etapas o secuencias, sino una retroalimentación continua del proceso, e, incluso, una superposición de fases.

<sup>8</sup> Según Martínez (1997: 211), estas políticas han recibido nombres diversos: desde políticas para las mujeres, políticas de igualdad de género, políticas de igualdad hasta políticas de acción positiva.

<sup>9</sup> Numerosos autores (Pressman y Wildavsky, 1973; Sabatier y Mazmanian, 1981, 1986, 1993; Aguilar, 1993) consideran como una variable fundamental para alcanzar una implementación exitosa contar con una teoría causal adecuada sobre la cual se fundamenta el diseño de la política, esto es, una teoría que ponga en relación las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas.

directamente a relaciones entre los dos sexos determinadas por las pautas de comportamiento, características psicológicas, valores y roles específicos que la sociedad ha asignado a las personas por el hecho de ser hombre o ser mujer. Por tanto, el género es una construcción simbólica que se refiere al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social.

Partiendo de esta distinción, el análisis de género pretende abordar el estudio de las relaciones entre mujeres y hombres en una sociedad concreta, asumiendo el supuesto de que una persona puede acceder, controlar y explotar de forma diferente recursos y oportunidades según cual sea su género. Esta distinción permite, a efectos de práctica política, abrir “arenas” de acción<sup>10</sup> por parte de los poderes públicos, pues, si bien las diferencias de sexo son inalterables, las diferencias de género pueden ser reducidas y alteradas atacando aspectos de la esfera económica y social (en el ámbito público y privado) a través de la implementación de políticas decididas. En este sentido, el origen de las políticas públicas de igualdad de género se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación de la mujer (Bustelo, 2004: 17).

Las políticas de género nos permiten, en definitiva, conocer “las relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas y diversificadas y, por ello, se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización alcanzados” (Silveira, 2000).

### 3.1 El contexto de las políticas de igualdad autonómicas

Como indicamos anteriormente, la creación del IM en 1983 y la aparición en 1988 del *I Plan de Oportunidades de las Mujeres* (1988-1990) suponen el punto de partida de la proliferación de las distintas *femocracias* autonómicas y con ello el desarrollo, a diferente ritmo e intensidad, de políticas de igualdad adaptadas al contexto y peculiaridades de cada Comunidad Autónoma.

Del mismo modo que en la Administración central, los movimientos feministas han tenido escaso protagonismo en la configuración de los organismos de igualdad autonómicos y, por extensión, en el diseño y la elaboración de las políticas implementadas<sup>11</sup>. Salvo en determinadas zonas como Cataluña, Madrid y País Vasco, de alto desarrollo económico y bienestar y con sociedades civiles activas y organizadas -en el caso catalán y vasco, además, con fuertes conexiones con movimientos nacionalistas-, en el resto de las Comunidades Autónomas las feministas han carecido de organizaciones con capacidad de presión y participación en la toma de decisión de los programas puestos en marcha. Ello confirma la idea de Subirats (1991: 206) de que si bien en España las políticas públicas en general han requerido para su implantación grandes dosis de consenso, el consenso y la negociación están restringidos a un grupo muy limitado de actores.

Mayor protagonismo han tenido, sin duda, los partidos políticos, sindicatos y el denominado feminismo sectorial-académico (Martínez, 1997: 228). Mientras ciertos partidos políticos, fundamentalmente de izquierda, han contado en sus filas con activistas que han presionado para la incorporación en sus programas de reivindicaciones de las mujeres y han influido en la formulación de

<sup>10</sup> En el sentido que Lowi (1964) otorga al término como centro de poder que tiende a desarrollar su propia estructura y su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo.

<sup>11</sup> Aunque la participación del movimiento organizado de mujeres en la elaboración de políticas para la igualdad ha sido muy reducido, Martínez (1997: 226) cree justo reconocer el papel que han jugado en la incorporación de ciertos temas a la agenda política así como en la concienciación de parte de la sociedad española en algunas reivindicaciones, que antes eran propias y exclusivas del movimiento feminista: “Las organizaciones feministas han sido protagonistas de la mayoría de las reivindicaciones respecto de la problemática específica de las mujeres, que se han incorporado a la agenda política de los poderes públicos españoles. Mujeres feministas independientes o vinculadas a partidos políticos lucharon por la legalización del aborto, la ley del divorcio, denunciaron las agresiones sexuales e incluso presionaron para la creación de organismos para la igualdad. Además, fomentaron la creación de servicios para mujeres, a nivel más local o autonómico, con funciones de información y asistencia”..

las políticas de igualdad, los sindicatos, representantes de sectores altamente feminizados, han tenido influencia en aquellos aspectos relacionados con el empleo y las relaciones laborales, y el feminismo sectorial-académico ha actuado como un potente grupo de presión para incorporar determinados temas a las agenda, así como profundizado en el estudio de aspectos relacionados con el género.

Podemos afirmar, por tanto, en la línea de los datos aportados en el apartado 2, que el proceso de propagación de organismos y políticas de igualdad en las diferentes Comunidades Autónomas, a partir de finales de la década de los ochenta, responde más a un fenómeno de *incrementalismo* administrativo (incremento del número de organismos autonómicos tomando como base de partida y modelo el IM)<sup>12</sup> y compromiso de las elites políticas que a una verdadera canalización de las demandas sociales y/o feministas adecuadamente organizadas. Este incrementalismo puede explicarse a partir de la conjunción de dos factores:

- La existencia previa del IM, que cuenta con cierta experiencia acumulada a lo largo de cinco años y que sienta las bases organizativas y funcionales de lo que debe ser una institución feminista de Estado.
- El proceso de consolidación de las Administraciones autonómicas, que van recibiendo competencias en áreas estrechamente relacionadas con la problemática de la mujer; empleo, formación, sanidad, servicios sociales, etc., y que pretenden, sorteando a las entidades locales, configurarse como la Administración más próxima al/ a la ciudadano/a.

El compromiso de las elites con la situación de la mujer puede ser explicado en clave de factor interno y factor externo. El factor interno hace referencia a cambios estructurales y de “mentalidad” en el interior de las elites a raíz del crecimiento de los aparatos administrativos autonómicos y la incorporación masiva de mujeres a la función pública y a determinados puestos de responsabilidad política y administrativa, lo que ayuda a convertir la problemática de la mujer en un *tema valencia*.

El factor externo, por su parte, explica la influencia que sobre las elites autonómicas han tenido las recomendaciones en materia de igualdad procedentes tanto de la Unión Europea -que desarrolla desde 1982 Programas de Acción para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>13</sup>- como de las diferentes Conferencias de Naciones Unidas sobre las mujeres celebradas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Pekín (1995) y más recientemente Pekín +5 celebrada en Nueva York en 2000. En este sentido, podemos afirmar que las actuaciones institucionales a favor de la igualdad en el contexto autonómico se debieron más “al empuje del feminismo internacional que al nacional” (Mendizábal y Ortiz de Pinedo, 1995, p. 70).

### **3.2 Los planes de igualdad autonómicos: mimetismo del análisis prospectivo**

La creación del IM supuso la aparición, años más tarde, del *I Plan de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990)*, instrumento de acción que seguirán posteriormente las Comunidades Autónomas cuando inicien sus políticas de igualdad. Los Planes del Instituto han marcado, por tanto, una pauta significativa que han seguido los gobiernos autonómicos y locales para el desarrollo de sus propios planes, de forma que, en gran medida, estos últimos son una adaptación territorial de los primeros (Dancausa, 1997: 313).

Estos Planes son un conjunto de objetivos, a medio y largo plazo, acompañados de diferentes actuaciones, que son diseñados, elaborados y aprobados por un Gobierno autonómico y cuya implementación está en manos de distintos departamentos en un periodo concreto de tiempo,

<sup>12</sup> El modelo incremental ideado por Charles Lindblom (1991) argumenta que las decisiones sobre políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas* (Tamayo, 1997).

<sup>13</sup> El que rige actualmente es el *Programa de Acción Comunitaria sobre Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2001-2005*. Los programas anteriores fueron de 1982 a 1985, de 1986 a 1990, de 1991 a 1995 y de 1996 a 2000.

generalmente de dos a cinco años, tal como podemos observar en la tabla 4. Se tratan, por consiguiente, de “análisis prospectivos” en donde, además de identificarse los parámetros que originan el problema, se reúne toda la información disponible sobre la mujer con el propósito de profundizar en el estudio de su situación, establecer un diagnóstico y fijar unos objetivos de acción precisos.

Este tipo de estudios convierte a las *femocracias* autonómicas en puntos de referencia de las asociaciones de mujeres y del movimiento feminista, pasando a ocupar una posición que podemos denominar “nodal” (Hood, 1983). Estas instituciones se transforman, a ojos de las feministas y asociaciones (sobre todo, en aquellas Comunidades Autónomas con escasa o nula tradición), en la principal fuente de información y conocimiento, con capacidad de introducir cambios en las políticas públicas, creando entre los diferentes actores la percepción de que la supuesta racionalidad técnica de sus propuestas -fundamentadas en demandas objetivas y necesarias- está por encima de percepciones particulares y conflictos de intereses. La problemática de la mujer alcanza, así, una dimensión esencialmente técnica, más allá de la disputa política o ideológica que se produce en el interior del feminismo. La batalla se orienta a “*ganar la discusión racional*” (Dunleavy, 1981) construyendo argumentos y resolviendo problemas técnicos específicos.

La asunción de este rol permite a estos organismos, tal como recomienda Ugalde en el contexto latinoamericano, impulsar “la consolidación de una masa crítica con experiencia y conocimiento suficiente para construir la base técnica y política para la incorporación del género en la planeación pública. Es fundamental la investigación académica y el trabajo de las expertas para conocer el funcionamiento de la administración pública e identificar las ventanas de oportunidad para incidir en ella” (2004: 3). En todo caso, podemos comprobar, también en la tabla 4, como algunas Comunidades Autónomas continúan, a la altura de 2005, con planes cuyo periodo de vigencia ha concluido. Llamamos la atención especialmente Andalucía (1995-1997), Navarra (1998-2000), País Vasco (1999-2002), Castilla-La Mancha (1999-2003) y Extremadura (2002-2003).

En líneas generales todos los Planes presentan una estructura semejante<sup>14</sup>:

- Análisis o diagnóstico de la situación de la mujer (generalmente en comparación con el hombre) en cada Comunidad autónoma por diferentes ámbitos de intervención y en donde se incluyen normalmente estadísticas elaboradas por el propio organismo.
- Fundamentación jurídica de la política en la que se hace hincapié en el marco normativo e institucional a nivel internacional, europeo, estatal y autonómico.
- Establecimiento de objetivos generales con varios grados de concretización por cada ámbito o área de actuación.
- Enumeración de las distintas medidas de solución de acuerdo con los objetivos fijados y áreas prioritarias:
  - o Servicios sociales: exclusión social.
  - o Salud.
  - o Empleo, inserción laboral y formación.
  - o Sensibilización: educación en igualdad, cultura, imagen y medios de comunicación.
  - o Conciliación de la vida laboral y familiar.
  - o Prevención de violencia de género y atención a las víctimas.
  - o Participación sociopolítica.
- Coherencia y complementariedad con otros planes y acciones específicas a nivel europeo, estatal y autonómico.
- Implantación, impulso y seguimiento: Descripción de las estructuras y competencias orgánicas encargadas de la implementación así como de los programas específicos y soportes tecnológicos

---

<sup>14</sup> Accediendo a la página Web del Instituto Canario de la Mujer ([www.icmujer.org](http://www.icmujer.org)) podemos encontrar el índice del III Plan Canario de Igualdad, el cual constituye un buen ejemplo de estructura de un plan autonómico.

e informativos.

- Ejecución del Plan, precisando la población objetivo, las entidades responsables y sus competencias, la dotación económica y técnica y los instrumentos de gestión.
- Evaluación y seguimiento: Determinación de los criterios de evaluación, su objeto, proceso (instrumentos y rutinas) y variables e indicadores.
- Enumeración de los programas integrales de intervención, fundamentalmente planes o programas de prevención e erradicación de la violencia.

También los objetivos y acciones formulados son similares en cada Plan. Siguiendo las recomendaciones del *Programa de Apoyo y de la Estrategia Marco Comunitaria (2001-2005)*, estos Planes tienen como objetivo genérico el establecimiento de un marco de actuación que permita integrar la cuestión de la igualdad, esto es, la perspectiva de género, en todas las actividades de los departamentos de manera horizontal y coordinada, de modo que ayuden a alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres. Este objetivo, a su vez, se descompone, al menos, en cinco ámbitos de intervención interdependientes, cada uno con sus propios objetivos:

- Promover la igualdad de las mujeres y los hombres en la vida económica: igualdad de oportunidades en las políticas de empleo, formación permanente, acceso a puestos de trabajo en el ámbito de las TIC, reducción de la segregación profesional y conciliación de la vida laboral y familiar.
- Promover la igualdad de participación y representación: mejora de la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas (cuotas y concienciación de la población), económicas y sociales (potenciación de cuadros superiores femeninos).
- Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres: conciliación de la vida familiar y profesional (protección social, permiso parental, maternidad y tiempo de trabajo).
- Promover la igualdad de las mujeres y hombres en la vida civil: igualdad de trato, lucha contra discriminaciones (violencia de género, explotación sexual, inmigrantes, discapacidad).
- Promover el cambio de roles y los estereotipos masculinos y femeninos: modificación de los comportamientos, actitudes, normas, valores que definen y determinan los roles masculinos y femeninos a través de la educación, medios de comunicación, cultura y ciencia.

Por tanto, podemos hablar de un alto grado de mimetismo entre los Planes autonómicos, mimetismo causado por el empleo de fuentes y procedimientos comunes en la elaboración. La totalidad de los Planes siguen la metodología, objetivos y acciones presentes en el Programa de Apoyo y de la Estrategia Marco Comunitaria que completan con el estudio de otros planes ya existentes (del IM o bien de otros organismos autonómicos con mayor experiencia o reputación como Andalucía, País Vasco y Cataluña). La estrategia que siguen es, básicamente, la de adaptar estas fuentes al contexto autonómico. Esta práctica puede llegar a producir rutinas y falta de innovación en las políticas (Bustelo, 2004) y cierto conservadurismo incrementalista<sup>15</sup>. Cabe señalar, en todo caso, que los/las técnicos/as de estas organizaciones confían cada vez más en los resultados de las evaluaciones de Planes anteriores para corregir defectos y elaborar nuevos programas.

Todos los Planes autonómicos tienen una orientación integral y holista dado que la estrategia

---

<sup>15</sup> Es curioso observar incluso cómo en numerosos planes, en el apartado de su justificación se repiten frases como: "Este... Plan se ha elaborado teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del Plan anterior, el conocimiento y la experiencia acumulada de las distintas Consejerías, y fundamentalmente de la... (organismo de la mujer)". Puede verse claramente en los Planes de Madrid y Cantabria.

motriz que establece como forma de logro de los objetivos propuestos es la transversalidad o *mainstreaming*<sup>16</sup>, a través de la cual se pretende incorporar la perspectiva de igualdad de género al conjunto de las políticas (en todos los niveles y en todas las fases) que aborden algún tipo de problema que afecte directa o indirectamente a las mujeres.

Si bien la *transversalidad* ha demostrado ser el instrumento más idóneo de implementación de las políticas de igualdad, muestra, al mismo tiempo, cierta ineficacia funcional. Tal como vimos anteriormente que se encuentran incardinadas en la actualidad las instituciones feministas en las estructuras administrativas autonómicas -principalmente aquellas que no se localizan en el ámbito de los centros directivos del presidente o en departamentos transversales como Presidencia o Gobernación-, estos organismos se topan con enormes dificultades para implicar al resto de las unidades en la consecución de los objetivos de igualdad, máxime cuando no poseen funciones inspectoras ni sancionadoras. El riesgo de convertir la política de igualdad en una política “símbolo” o de “telón” es alto, quedando únicamente en el aspecto retórico y descuidando la acción.

En todo caso, los Planes promueven y facilitan, a juicio de Bustelo (2004: 36) un escenario propicio para avanzar en la igualdad de género, en los siguientes términos:

- *Compromiso político*: Los planes se aprueban normalmente en Consejo de Gobierno, e incluso, en algunas comunidades autónomas también se debe informar o presentar el plan al parlamento autonómico.
- *Globalidad*: Se diseñan para ser globales, es decir, para tratar el problema de la igualdad desde diferentes ámbitos y sectores. De este modo, se ve el desarrollo de la mujer desde una perspectiva más integral y realista.
- *Visión estratégica*: Establecen líneas estratégicas relacionadas con periodos de tiempo concretos y determinados, a la vez que se prevén con antelación los recursos (económicos, humanos e institucionales) y se adquieren compromisos respecto a los mismos.
- *Horizontalidad*: La globalidad de los planes lleva a la participación activa de diferentes departamentos y sectores gubernamentales.
- *Coordinación interdepartamental*: Se estimula el trabajo conjunto entre diferentes departamentos.
- *Participación*: La mayoría de los últimos planes en el nivel central y autonómico han contado con un “proceso de elaboración” anterior a su aprobación. Estos procesos normalmente incluyen algún tipo de participación de grupos de mujeres, si bien se da menos participación en el proceso de ejecución de los planes y prácticamente ninguna en los procesos de evaluación.
- *Seguimiento y evaluación*: Se comienza a pensar en la evaluación de los planes como algo necesario y deseable.

### **3.3 La desigualdad de oportunidades y su entrada en la agenda pública**

La actitud claramente intervencionista que muestran las *femocracias* autonómicas a través de sus Planes de Igualdad lleva a que planteen la definición de la problemática de la mujer en clave de *oportunidad de mejora* (Dery, 1984). La definición se convierte, así, en un método de búsqueda, creación y examen de distintas alternativas tendentes a mejorar la situación de la mujer. Esta perspectiva artificiosa del problema, como construcción analítica, le confiere a la actuación de estas instituciones un gran dinamismo, pues a medida que van solucionando ciertos aspectos del problema, van cambiando la oportunidad de mejora planteada y en última instancia, la percepción inicial del mismo. La definición se convierte, en este sentido, en un proceso continuo de aprendizaje, en el que los

---

<sup>16</sup> El término *gender mainstreaming* o *transversalidad de género* aparece por primera vez tras la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi en 1985, pero es en la IV Conferencia celebrada en 1995 en Pekín, donde se produjeron importantes discusiones y avances sobre la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

actores implicados aprenden lo que puede ser realmente alcanzado.

Numerosas autoras han calificado la problemática que rodea a la mujer como *conflicto de género*, conflicto construido en función de las diferencias de roles existentes entre hombres y mujeres “concretos” (Lovenduski, 1997: 207)<sup>17</sup> y que provocan desigualdad de oportunidades.

La totalidad de los Planes autonómicos coinciden en definir el problema de la mujer como un problema específico de falta de igualdad de oportunidades de las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, en diferentes áreas de actividad y en correlación con otros ejes de desigualdad como la clase social, formación, edad, orientación sexual y salud. Siendo conscientes las *femocracias* del papel predominante que juegan en el diseño e implementación de la política de igualdad y partiendo de una visión del problema en términos de género (no de sexo), estos Planes parten del hecho de que se puede avanzar en una solución estableciendo o reforzando diferentes estrategias destinadas a corregir los desequilibrios existentes, y terminar así con la discriminación por razón de sexo.

Esta forma de definir el problema permite a las *femocracias* autonómicas presentarse ante las organizaciones feministas y, sobre todo, ante el resto de los departamentos y secciones con un conjunto de medidas aparentemente coherentes y racionales. La identificación del problema se muestra, así, no como la búsqueda de consenso entre perspectivas diferentes, sino como un proceso próximo a una investigación científica de la que parten soluciones objetivas y racionalmente fundamentadas.

Los equipos técnicos de estos organismos creen, asumiendo implícitamente el principio de la “racionalidad limitada” de Simon (1975), que la resolución de problemas complejos, como el de la desigualdad de la mujer, requiere una aproximación racional que pueda: (i) servir de contrapunto a la limitada capacidad de conocimiento y resolución que tienen los decisores públicos, y (ii) proporcionar a los propios organismos un arma potente para persuadir al resto de los órganos administrativos en la necesidad de coordinar acciones conjuntas que posibiliten la desaparición de la discriminación de género.

En efecto, estas *femocracias* convierten la definición del problema en una suerte de “definición persuasiva” o *persuasive definition* (Stenvenson, 1963) con el propósito de convencer a sus compañeros/as de la necesidad de acometer las acciones necesarias para aplicar la perspectiva de igualdad de género en sus políticas, siguiendo recomendaciones de la Unión Europea<sup>18</sup>. De este modo, las *femócratas* dedican la mayor parte su tiempo durante el proceso de implementación de los Planes a persuadir al resto de la Administración. En este sentido, Bustelo (2004: 38) señala que “los agentes promotores de los planes tienen como objetivo impulsar, más que ejecutar directamente, las políticas de igualdad de género. Deben de convencer o persuadir a otros departamentos y poderes públicos para que asuman y ejecuten unos objetivos que inicialmente no son suyos... Los planes de igualdad necesitan ser reforzados con estrategias de persuasión y convencimiento”<sup>19</sup>.

### 3.4 Ámbitos de actuación preferentes

Definido el problema de la mujer en clave de solución, los Planes autonómicos se centran en la búsqueda de acciones que permitan la consecución de los objetivos establecidos.

<sup>17</sup> Con la palabra “concreto”, Lovenduski niega la posible existencia de una identidad e intereses comunes de mujeres y hombres.

<sup>18</sup> Algunos planes hablan, incluso, de la necesidad de pactos entre departamentos, como el Plan asturiano: “El IV Plan de Acción Positiva para las Mujeres del Principado de Asturias constituye un pacto de los distintos departamentos del Gobierno para avanzar, en su periodo de referencia, en la igualdad entre mujeres y hombres”.

<sup>19</sup> Para algo tan aparentemente básico como puede ser la creación de un censo de asociaciones de mujeres, la *femocracia* necesita tener presente la distribución general de competencias sobre registros. Así, por ejemplo, la Ley 11/2001, que crea el Instituto de la Mujer de Extremadura, dice en su Art. 3.g: “Para el logro de los fines, el IMEX tendrá encomendadas [...] las competencias de [...] crear un censo de las asociaciones de mujeres de la Comunidad Autónoma extremeña, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Consejería que tenga asignada las relativas respecto al Registro de Asociaciones”.

Las medidas diseñadas parten, en la mayoría de los casos, del reconocimiento de importantes avances en los últimos años en la situación de la mujer española, avances provocados en parte por las actuaciones de los primeros órganos dedicados a la mujer, que remontan, como hemos visto, a los prolegómenos de la transición, y que se consolidan con la creación del IM. En este momento, las primeras medidas, acordes con el proceso de democratización que vive el sistema político español, van dirigidas a introducir reformas en el marco legal equiparando los derechos de hombres y mujeres (igualdad ante la ley; igualdad en los derechos civiles y libertades y supresión de regulaciones sexistas en general) y concienciando a la sociedad en general de la discriminación histórica sufrida por la mujer.

Introducidas estas modificaciones legales (plano de la igualdad formal)<sup>20</sup>, las *femocracias* autonómicas van a centrar su interés en la extensión de la igualdad material, planteando dispositivos que articulen mejor la convivencia de mujeres y hombres en la sociedad. Todo ello bajo un espíritu de colaboración y coordinación entre ellas y el propio IM.

En líneas generales y teniendo en cuenta el contenido de los distintos Planes y la información disponible a través de la Web oficial de cada organismo, estas instituciones implementan una variedad de acciones que podemos sistematizar en dos grandes ejes:

- **Acciones que satisfacen necesidades prácticas**, esto es, medidas destinadas a aliviar necesidades perentorias, urgentes y vinculadas a las condiciones concretas de la vida de las mujeres: reducción de la carga de trabajo, mejoras en la salud, educación básica, acceso a centros de protección o acogida, acceso a la vivienda, etc.
- **Acciones que satisfacen necesidades estratégicas**. Estas acciones se encaminan a intentar corregir los roles de género, alcanzar la equidad entre sexos y modificar la división sexual del trabajo, poniendo en práctica mecanismos que redunden en mayores oportunidades educativas, capacitación laboral, acceso a puestos dirigentes o participación en la toma de decisiones.

Las diferentes medidas autonómicas combinan ambos tipos de acciones en cuatro ámbitos preferenciales: empleo, políticas de control de sus propios cuerpos, asociacionismo y documentación e investigación. Dada la escasa capacidad implementadora de estos organismos, cada ámbito o área de acción se dirige básicamente a organizar campañas de sensibilización y, sobre todo, a proporcionar información y asesoramiento a las mujeres y canalizar ayudas económicas procedentes de distintas administraciones.

Los programas de empleo son las iniciativas prioritarias de las políticas de igualdad de las Comunidades Autónomas. Partiendo de la idea de que para que la mujer alcance la independencia económica ésta debe ser capaz de acceder en igualdad de condiciones al mercado laboral, las distintas *femocracias* intentan impulsar y convencer al resto de los departamentos (sobre todo, aquellos relacionados con el mundo del trabajo<sup>21</sup>) de la pertinencia de desarrollar acciones centradas única y

---

<sup>20</sup> La Constitución española hace numerosas referencias a lo largo de su articulado a la igualdad: Art. 1 (“España se constituye en Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”); el Art. 14: igualdad formal (“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación ninguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social”) y el Art. 9.2: igualdad material (“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los atrancos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”). Sin embargo, tal como apunta Martínez (1997: 220), “no se encuentra referencia concreta en el texto constitucional a la llamada condición femenina; aun más, la mujer no aparece tratada como colectivo diferenciado, a excepción de aquellos artículos referidos a la maternidad (Art. 39.2), la igualdad ante el matrimonio (Art. 32.1) y el acceso a cargos públicos (Art. 23.2). Además se ha incluido el derecho al trabajo sin discriminación (Art. 35.1) y la preferencia del varón en la sucesión de la Corona (Art. 57.1)”.

<sup>21</sup> La trascendencia de las políticas de empleo para la consecución de la igualdad de géneros lleva a los organismos autonómicos de igualdad de Cantabria y Madrid, y al propio IM, a estar adscritos orgánicamente a departamentos de trabajo.

exclusivamente en las mujeres.

Como sucede a nivel general en la política de igualdad, las distintas acciones de empleo vienen respaldadas tanto legal<sup>22</sup> como económicamente por las instituciones europeas. El propio *Tratado de Roma* en su Art. 119 introduce el principio de “igual salario para igual trabajo”, principio desarrollado ampliamente en directivas posteriores<sup>23</sup>.

En el capítulo de la financiación, la Unión Europea destina recursos directamente a las Comunidades Autónomas en el marco de los Fondos Estructurales a través del Fondo Social Europeo - que interviene en el contexto de la estrategia europea de empleo y tiene como misión, entre otros objetivos, la igualdad entre géneros-, y la iniciativa comunitaria EQUAL (2000-2006). Esta iniciativa intenta promover prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo, entre ellas las que perjudican especialmente a las mujeres. La mayor parte de las actuaciones en empleo cuentan con el apoyo económico de estos instrumentos.

En líneas generales, las políticas de empleo de las Comunidades Autónomas giran en torno a los siguientes ejes:

- Formación: Junto a medidas más orientadas a evitar que las desigualdades de género que se producen en la sociedad sean transmitidas por la educación académica (libros de texto, planos de estudio, etc.), el contingente principal de actuaciones formativas se dirige principalmente a formar a las mujeres en determinados conocimientos y habilidades que les permitan competir con los hombres en el acceso al mercado de trabajo y mejoren su empleabilidad: TIC<sup>24</sup>, nuevas modalidades de trabajo (teletrabajo, trabajo a domicilio...), trabajos tradicionalmente masculinos (construcción, pesca, metal...), etc. Asimismo, numerosos organismos desarrollan programas de formación específicamente para mujeres del medio rural.
- Fomento del espíritu empresarial entre las mujeres, en dos niveles; sensibilización y orientación. Para ello se destinan subvenciones, ayudas o líneas de microcréditos además de información sobre trámites y formación en capacitación empresarial.
- Medidas sociales: Para que las políticas de empleo puedan ser implementadas con garantía, los organismos autonómicos de igualdad consideran necesaria la realización de campañas de sensibilización y la prestación de servicios enfocados a aquellas actividades tradicionalmente adscritas al rol femenino: cuidado de los niños, atención a la tercera edad, trabajo doméstico y conciliación.

Junto a las actuaciones de fomento del empleo, las medidas encuadradas dentro de las denominadas políticas de control de sus propios cuerpos han venido consolidándose como marcos preferenciales de intervención en las *femocracias* españolas. Por políticas de control de sus propios cuerpos Randall (1989) se refiere a aquellas políticas relacionadas con los métodos anticonceptivos, la

---

<sup>22</sup> Como no podía ser de otra manera, también la legislación estatal española contempla “la no discriminación en las relaciones laborales” (Art. 17 del *Estatuto de los Trabajadores*).

<sup>23</sup> Directiva 75/117/CEE, sobre principio de igualdad de retribución; Directiva 86/16/CEE, sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad; Directiva 96/97/CE, sobre principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales de la seguridad social; Directiva 2002/73/CE, sobre principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo; o la Recomendación del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión.

<sup>24</sup> Según el Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1999), el usuario típico de Internet a escala mundial es hombre, de menos de 35 años de edad, con educación universitaria y un ingreso elevado, vive en una zona urbana y habla inglés (Silveira, 2000).

interrupción voluntaria del embarazo y las que tienen que ver con las agresiones sexuales y maltrato físico y psíquico. De entre estas políticas, la prevención de “violencia de género” (o mal denominada “violencia doméstica”) ha alcanzado, en los últimos años, un enorme impacto en la sociedad española<sup>25</sup>, suscitando la participación decidida de los distintos niveles administrativos, especialmente las Comunidades Autónomas, y convirtiéndose en la política de mayor visibilidad y trascendencia pública de los organismos de igualdad.

Tal como podemos comprobar en la tabla 4, todas las Comunidades Autónomas cuentan con sus propios planes específicos de lucha contra la violencia de género como prolongaciones de los Planes de Igualdad. Al igual que estos últimos, los Planes contra la violencia de género son estudios prospectivos, en los que las autoridades autonómicas establecen una serie de objetivos en el marco de tres ejes de actuación<sup>26</sup>:

- Realización de campañas de información y sensibilización hacia las mujeres maltratadas y a la sociedad en general.
- Recopilación de información y datos, así como el desarrollo de investigaciones y publicación de textos sobre la problemática.
- Generalización de servicios concretos para las mujeres víctimas de malos tratos: casas refugio; centros médicos; atención psicológica, legal y policial; asesoramiento; servicios telefónicos; grupos de encuentro con personas en la misma situación; terapia, etc.

El fomento del asociacionismo ha sido otra área de intervención preferente de las *femocracias* autonómicas. La tradicional escasa presencia de mujeres en el ámbito público ha llevado a estas instituciones a impulsar el asociacionismo de mujeres con dos objetivos fundamentales: (i) aumentar su participación en los ámbitos social, cultural y político, y en la toma de decisiones; y (ii) establecer cauces de participación entre las asociaciones existentes y estas con la Administración autonómica para que colaboren en las políticas de igualdad<sup>27</sup>.

Así, algunas Comunidades Autónomas tienen servicios de asesoramiento técnico dirigido a grupos y asociaciones de mujeres o proporcionan una sede colectiva para asociaciones que carezcan de la suya propia (Valencia). La mayoría, en todo caso, dirigen sus medidas a:

- Desarrollar campañas de divulgación y sensibilización.
- Organizar cursos de “formación en asociacionismo” a través de los cuales se proporciona a las juntas directivas y/o integrantes de asociaciones de mujeres conocimientos y habilidades necesarias para la organización y gestión de las mismas.

---

<sup>25</sup> Es interesante constatar en esta política concreta el papel que juegan los medios de comunicación, especialmente la televisión, en el acceso de un problema a la agenda pública. Si bien el problema de la violencia de género tenía ya cierto eco en los medios desde el comienzo de la década de los noventa (a raíz, entre otras razones, de la aparición de las empresas privadas de televisión y la entrada en la parrilla de los informativos de noticias relacionadas con sucesos trágicos) la “situación emotiva” (Subirats, 1989: 53-54) que provoca la muerte de una víctima de malos tratos días después de acudir a un programa de televisión (*Talking Show*) de máxima audiencia atrae una mayor atención de los medios y se multiplican las voces que exigen mayor responsabilidad a los poderes públicos para evitar este tipo situaciones. También en otros contextos, como América Latina, el maltrato a mujeres ha motivado la expansión de políticas de igualdad, como en el caso mexicano, en el que “el tema de la violencia de género sirvió como catalizador para introducir la perspectiva de género a las políticas públicas mexicanas”, Lang (2001: 2).

<sup>26</sup> Estas acciones complementan las medidas implementadas por el IM, en concreto, las reformas legales impulsadas en el Código Penal; la Ley 27/2003, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica; y la recientemente aprobada (29 de diciembre de 2004) Ley Integral de Violencia de Género.

<sup>27</sup> Dándole un giro al lema del *despotismo ilustrado*, “todo para el pueblo pero sin el pueblo”, el Instituto Balear de la Mujer sintetiza la necesidad del fomento de asociacionismo de mujeres en el siguiente principio rector: “voluntad de trabajar para las mujeres pero con las mujeres”.

- Informar y asesorar a asociaciones sobre actividades, recursos y servicios relacionados con la mujer, además de subvencionar actividades.

Por tanto, si bien en los procesos de diseño y elaboración de los Planes la participación de las asociaciones de mujeres u organizaciones feministas se caracterizó, en la mayoría de los casos, por su ausencia, las *femócratas* autonómicas son cada vez más conscientes de la necesidad de contar con interlocutoras válidas y crear una red de asociaciones capaz de intervenir activamente en el diseño e implementación de las diferentes políticas. Estas instituciones se convierten, en determinados territorios, en los principales impulsores del asociacionismo femenino y en los canales de articulación y transmisión de demandas de las mujeres hacia los poderes públicos. Esta estrategia persigue un doble objetivo: (i) conseguir mayor eficacia e impacto de las medidas, y (ii) legitimar las femocracias y, por extensión, el proceso de empoderamiento.

Por último, todas las *femocracias* autonómicas cuentan con servicios de documentación con el propósito de promover la participación de las mujeres en el ámbito público y satisfacer las necesidades formativas e informativas de personas y entidades interesadas en la temática de la mujer y políticas de igualdad. Para ello cuentan con diferentes servicios, dirigidos al público general y especializado (investigadores/as; estudiantes; medios de comunicación; Administraciones públicas; organizaciones de mujeres, etc.) que van desde información y orientación bibliográfica hasta consulta y lectura en sala o préstamo a domicilio de monografías, publicaciones periódicas, vídeos, CD-ROMs, memorias, boletines informativos (información generada por el organismo y otros), etc. Para prestar este servicio todos los centros de documentación autonómicos están integrados en la *Red Nacional de Centros de Documentación y Bibliotecas de Mujeres*, creado en 1994.

Además de proporcionar información, los organismos autonómicos de igualdad promueven la investigación en temas relacionados con la mujer (coeducación, mercado laboral, actividad empresarial, corresponsabilidad, publicidad...) convocando becas, estableciendo convenios de colaboración o destinando ayudas financieras para la ejecución de proyectos, adscritos, en la mayoría de los casos, a Universidades y Organismos Públicos de Investigación.

#### **4. Conclusiones**

Tras el análisis de las organizaciones autonómicas responsabilizadas de las políticas de género y/o igualdad, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a) La composición de los Gobiernos autonómicos y su ubicación en el espectro ideológico no influyen en el tipo de estatuto jurídico y estructura adoptada por los organismos de igualdad. Sólo se observa una mayor tendencia a impulsar la creación de estas entidades en situaciones de Gobierno en mayoría que en escenarios de coalición.
- b) El tipo de estructura y estatuto jurídico elegido para cada organismo no determina la selección de una gama diferenciada de funciones.
- c) En ese mismo sentido, no hay evidencias de que la mayor independencia de los organismos autónomos (en términos de una gestión de los recursos económicos, materiales y humanos exenta de las constricciones que sobre el gasto o la contratación tienen otras unidades) frente a otros órganos intradepartamentales permita abordar las políticas de igualdad y género de una forma diferente, con un contenido y estilo diferenciados.
- d) Se pone de manifiesto un alto grado de mimetismo entre los organismos analizados. Mecanismos isomórficos que operan entre las diversas Administraciones tienden a homogeneizar a estas entidades como elementos de un mismo campo interorganizativo: si a mediados de los ochenta el núcleo de este

campo está situado en el Instituto de la Mujer, a principios de los noventa se desplaza a los organismos pioneros de la igualdad en el ámbito autonómico, que no sólo van a influir estructural o normativamente sobre el resto de sus entidades homólogas, sino que superan en determinadas vertientes de la actividad al mismo Instituto de la Mujer, referente de la primera época de desarrollo.

e) El mimetismo se refleja en el contenido común de los Planes (dirección y estilo de las políticas); la articulación de las estructuras organizativas; y los marcos normativos. Las diferencias detectadas se limitan, prácticamente, al presupuesto destinado. En todo caso, se trata de agencias con pocos recursos y con pocas posibilidades de incidir en la implementación de las políticas públicas (Elizondo, Mendizábal y Martínez, 1995).

f) El proceso de institucionalización del feminismo autonómico no puede ser entendido sin el concurso de tres variables: isomorfismo administrativo (en el sentido de la existencia previa de una organización de referencia –el Instituto de la Mujer-; el desarrollo institucional de las administraciones autonómicas -extensión de los aparatos administrativos, asunción de nuevas competencias- y la incorporación de la mujer a las elites políticas.

g) Constituye igualmente un factor decisivo del desarrollo y progresiva homogeneización de los organismos de igualdad la influencia proveniente de instituciones supranacionales<sup>28</sup>, en especial de la Unión Europea y la ONU. En este sentido, el movimiento internacional de mujeres es un actor fundamental en la consolidación de la agenda de género en el Sistema de Naciones Unidas y a través de éste, en los Gobiernos del mundo. El impacto en las agendas políticas de las reivindicaciones feministas ha sido grande, especialmente si se tiene en cuenta la buena acogida que las nuevas ideas de intervención a favor de las mujeres tuvieron en los organismos supranacionales, especialmente en la ONU, a partir de 1975 Bustelo (2004: 19).

f) La opción de situar en organismos autónomos las competencias en materia de igualdad de oportunidades y mujer, al margen de responder a mecanismos de homogeneización entre Administraciones, tiene un fuerte carácter simbólico –y, por tanto, una enorme potencialidad como factor de captación de apoyos electorales- en contextos en los que la agenda del público a través de la mediación de numerosas organizaciones no gubernamentales ha logrado trasladar a la agenda institucional sus preocupaciones. Posteriormente, los organismos de igualdad desempeñan un papel fundamental en la conformación de la agenda institucional (a partir de estudios prospectivos).

g) Las políticas activadas desde estos organismos tienen, fundamentalmente, un carácter informativo, de asesoramiento y sensibilización, además de gestión de ayudas económicas y de servicios.

h) Se evidencia una patente ausencia de normativa que recoja con criterios unificadores la actividad para la igualdad en todos los ámbitos y niveles territoriales. E, igualmente, existen dificultades para llevar a la práctica la transversalidad.

## **Bibliografía**

Astelarra, J. (Comp.) (1990), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS.

Bouzas, R. (2002), “Organization and institutionalization of the Spanish Regional Administration”. Ponencia presentada en la *II Galicia-Scotland-Wales Conference – ECPR Standing Group on Regionalism*. Santiago de Compostela (6-7 Sep. 2002). Mimeo.

---

<sup>28</sup> En el caso español no hay que olvidar que la inclusión de un tema en la agenda pública no se debe exclusivamente a la presión ejercida por los actores del proceso, sino que se debe a una incuestionable influencia de los factores internacionales (Martínez , 1997: 226).

- Bustelo, M. (2004), *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid: Catarata.
- Calvo, M<sup>a</sup> (1998), “La Administración institucional. Los Organismos públicos”, en M<sup>a</sup> Calvo (Coord.), *La Administración Pública Española*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Sección Española) / INAP.
- Cardero, M. E. (2002), “Macroeconomía, políticas públicas y género”, en *Documentos de Trabajo en Análisis Económico*, vol.1, n° 1.
- Dancusa, C. (1997), “Las políticas de igualdad en los últimos veinte años: logros y límites”, en Uriarte, E. y Elizondo, A. (Eds): *Mujeres en política*, Barcelona: Ariel.
- Dery, D. (1984), *Problem Definition In Policy Analysis*, University Press of Kansas.
- Espinosa, P. (2004), “La perspectiva de género en la profesionalización de la Administración pública”, ponencia presentada en el *Encuentro de Legisladoras Locales*, 12 de febrero de 2004. Cámara de Diputados. Mimeo.
- Freedman, J. (2004), *Feminismo: ¿Unidad o conflicto?*, Madrid: Narcea.
- Giner, S. (1999), *Historia del pensamiento social*, Barcelona: Ariel.
- Guzmán, V. y Salazar, R. (1992), “El género en el debate de las políticas públicas”, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, Iquique, 14 a 27 de noviembre. Mimeo.
- Hernes, H. M. (1990), *El poder de las mujeres y el Estado de Bienestar*, Madrid: Vindicación Feminista.
- Lang, M. (2003), “¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, en *Nueva Época*, año III, n° 12.
- Lindblom, Ch. E. (1991), *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Madrid: MAP.
- Lovenduski, J. (1997a), “Feminismo institucional: Género y Estado”, en Uriarte, E. y Elizondo, A. (eds): *Mujeres en política*, Barcelona: Ariel.
- Lovenduski, J. (1997b), “Políticas de género: igualdad de oportunidades y violencia de género”, en Uriarte, E. y Elizondo, A. (eds): *Mujeres en política*, Barcelona: Ariel.
- MacKinnon, C. A. (1989), *Hacia una teoría feminista del Estado*, Valencia: Ediciones Cátedra.
- Martínez, E. (1997), “Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-1997)”, en Uriarte, E. y Elizondo, A. (Eds): *Mujeres en política*, Barcelona: Ariel.
- Outshoorn, J. (1991), “Is this what we wanted? Positive action as issue of perversion”, en Meehan, E. y Sevenhuijsen, S., *Equality Politics and Gender*, Londres: Sage.
- Santamaría, J.A. (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Vol I. Madrid.
- Santamaría, J.A. (1991), *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid.
- Sassoon, A. S. (Ed.) (1996), *Las mujeres y el Estado*, Madrid: Vindicación feminista.
- Silveira, Sara (2000), “Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Trabajo, Género y Ciudadanía organizada por CINFERFFOR (OIT) en Uruguay. Mimeo.
- Simon, H. (1957), *Models of Man*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Stetson, D. M. y Mazur, A. G. (1995), *Comparative State Feminism*, Londres: Sage.
- Tamayo, M. (1997), “El análisis de las Políticas Públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps): *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial.
- Ugalde, Y. (2004), “La incorporación de la perspectiva de género en el Estado: apuntes para una discusión”, en *Imagina un mundo sin violencia*, n° 9, junio-diciembre.
- Valiente, C. (1995), “The Power of Persuasion”, en Stetson, D. M. y Mazur, A. G.: *Comparative State Feminism*, Londres: Sage.
- VV.AA. *Base de Datos para el Estudio de las Coaliciones Políticas en España* (<http://www.ub.edu/grepa/Datosydocs.htm>) (30/05/2005).
- VV.AA., *Reivindicamos el concepto de género*, Acción colectiva de trabajo en red desde el Foro generourban.org, singenerodedudas.com, e-leusis.net y la lista de correo Araca.

#### **Normativa:**

- Andalucía, Ley 10/1988, de Creación del Instituto Andaluz de la Mujer.
- Aragón, Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Creación del Instituto Aragonés de la Mujer.
- Asturias, Decreto 61/1999, de 10 de agosto, de Creación del Instituto Asturiano de la Mujer.
- Baleares, Ley de 20 de abril de 2000, de Creación del *Institut Balear de la Dona*.

Canarias, Ley 1/1994, de 13 de enero, de Creación del Instituto Canario de la Mujer.

Cantabria, Decreto por el que se establece la estructura organizativa de la Consejería de Relaciones Internacionales y Asuntos Europeos.

Castilla-La Mancha, Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de Creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

Castilla-León, Decreto 162/99, por el que se establece la Estructura Organizativa de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Cataluña, Ley 11/1989, de 10 de julio, de Creación del *Institut Català de la Dona*.

Comunidad Valenciana, Decreto 120/2003, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social.

Extremadura, Ley 11/01, de 10 de octubre, de Creación del Instituto de la Mujer de Extremadura.

Galicia, Ley 3/91, de 14 de enero, de Creación del Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y la Mujer.

La Rioja, Decreto 36/2003, de 15 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales.

Madrid, Decreto 127/2004, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer.

Murcia, Ley 12/02, de 3 de diciembre, de Creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia.

Navarra, Decreto Foral 177/95, de 3 de agosto, de Creación del Instituto Navarro de la Mujer.

País Vasco, Ley 2/88, de 5 de febrero, de Creación del Instituto Vasco de la Mujer (*Emakunde*).

### **Reseña Biográfica:**

**Xosé Mahou Lago** es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad de Santiago de Compostela) y profesor asociado del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Ha participado en proyectos de investigación sobre desarrollo autonómico, políticas públicas (con especial atención al sector pesquero), y actualmente colabora en dos proyectos relacionados con la cuestión de género y las reformas constitucionales y estatutarias. En el marco de elaboración de su tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Santiago de Compostela ha sido investigador invitado en el *Department of Government* de la Georgetown University. Sus principales temas de investigación se centran en el ámbito de las políticas públicas. Dirección de contacto: Universidad de Vigo, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Campus A Xunqueira, s/n, 36005, Pontevedra. Teléfono de contacto: 0034986802031. Correo electrónico: [xmahou@uvigo.es](mailto:xmahou@uvigo.es)

**Ramón Bouzas Lorenzo** es Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela (España), en la que en la actualidad es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración. Sus líneas de docencia e investigación se han centrado en el campo del análisis de las organizaciones públicas, teoría de la organización, gestión pública, recursos humanos, elites y políticas públicas. Dentro del campo del análisis de organizaciones complejas y desarrollo institucional cuenta con diversas publicaciones, ha participado en varios proyectos de investigación a nivel nacional e internacional (desarrollo institucional; programas de modernización administrativa; mujer y política) y ha sido investigador invitado en la *London School of Economics* y en la *Associazione Ricerche sulle Organizzazione Complesse* de la Universidad de Bolonia (Italia). En la actualidad compagina tres vías de estudio: los procesos de cambio en las organizaciones del sector público desde la perspectiva de las políticas de gestión; la exploración de prácticas innovadoras en la función de recursos humanos; y el examen de las elites políticas de la Administración, con especial atención a la cuestión de género. Dirección de contacto: Universidad de Santiago de Compostela- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Campus Sur, s/n, 15782 Santiago de Compostela (España). Tlf. 0034981563100 Ext. 15181. Correo electrónico: [cpbouzas@usc.es](mailto:cpbouzas@usc.es)

## Anexos

	1990				1998			
	O.A.	E.P.	S.M.	Total	O.A.	E.P.	S.M.	Total
Andalucía	8	3	4	15	9	8	32	49
Aragón	2	1	0	3	4	2	7	13
Asturias	6	0	10	16	8	4	12	24
Baleares	1	6	3	10	3	9	5	17
Canarias	3	1	11	15	8	3	24	35
Cantabria	4	0	7	11	2	4	6	12
Castilla-La Mancha	0	0	0	0	0	0	1	1
Castilla-León	0	0	10	10	1	3	7	11
Cataluña	27	7	10	44	30	22	24	76
C.Valenciana	9	4	8	21	5	9	14	27
C.Madrid	9	3	13	25	17	7	21	45
Extremadura	1	0	1	2	2	1	18	21
Galicia	3	1	7	11	10	9	18	37
La Rioja	0	0	4	4	0	1	4	5
Murcia	3	2	0	5	3	5	6	14
Navarra	5	0	18	23	7	0	26	33
País Vasco	6	2	24	32	7	3	62	72
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>	<b>30</b>	<b>130</b>	<b>247</b>	<b>116</b>	<b>90</b>	<b>287</b>	<b>493</b>

Tabla 1: *Crecimiento del sector público autonómico español (período 1990-98)*. (Leyenda: O.A.= Organismos autónomos; E.P.= Entes públicos; S.M.=Sociedades mercantiles). Fuente: Bouzas (2002: 8).

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Entidad (Denominación oficial)</b>	<b>Año creación</b>	<b>Tipo</b>	<b>Adscripción departamental</b>	<b>Composición Gobierno</b>
Andalucía	Instituto Andaluz de la Mujer	1988	OA	Presidencia	PSOE (Mayoría)
Aragón	Instituto Aragonés de la Mujer	1993	OA	Servicios Sociales / Familia	PAR-PP (Mayoría)
Asturias	Instituto Asturiano de la Mujer	1999	OA	Presidencia	PSOE (Mayoría)
Baleares	Instituto Balear de la Mujer ( <i>Institut Balear de la Dona</i> )	2000	OA	Presidencia	PSOE/PSM/IU/EV (Minoría)
Canarias	Instituto Canario de la Mujer	1994	OA	Empleo/Asuntos Sociales	AIC-CCI-ICAN (Minoría)
Cantabria	Dirección General de la Mujer	1997	DG	Relaciones Internacionales	PP-PRC (Mayoría)
Castilla-La Mancha	Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha	2002	OA	Presidencia	PSOE (Mayoría)
Castilla-León	Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades	1999	DG	Familia	PP (Mayoría)
Cataluña	Instituto Catalán de la Mujer ( <i>Institut Catalá de la Dona</i> )	1989	OA	Presidencia	CiU (Mayoría)
Comunidad Valenciana	Dirección General de la Mujer	1997	DG	Bienestar Social	PP-UV (Mayoría)
Comunidad de Madrid	Dirección General de la Mujer	1989	DG	Empleo	PSOE (Minoría)
Extremadura	Instituto de la Mujer de Extremadura	2001	OA	Cultura	PSOE (Mayoría)
Galicia	Servicio Gallego de Igualdad ( <i>Servizo Galego de Igualdade</i> )	1991	OA	Familia	PP-CdeG (Mayoría)
La Rioja	Centro Asesor de la Mujer	1988	S	Juventud, Familia, Serv.Sociales	PP (Minoría)
Murcia	Instituto de la Mujer de la Región de Murcia	2002	OA	Presidencia	PP (Mayoría)
Navarra	Instituto Navarro de la mujer	1995	OA	Bienestar Social	PSN-CDN-EA (Minoría)
País Vasco	Instituto Vasco de la Mujer ( <i>Emakunde</i> )	1988	OA	Presidencia	PNV-PSOE (Minoría)

Tabla 2. *Situación de los organismos de igualdad de las Comunidades Autónomas españolas* (Nota: todos los datos se refieren a la fecha de creación; Leyenda-Tipo de organismo: OA= Organismo Autónomo; DG=Dirección General; S=Servicio). Fuente: Elaboración propia

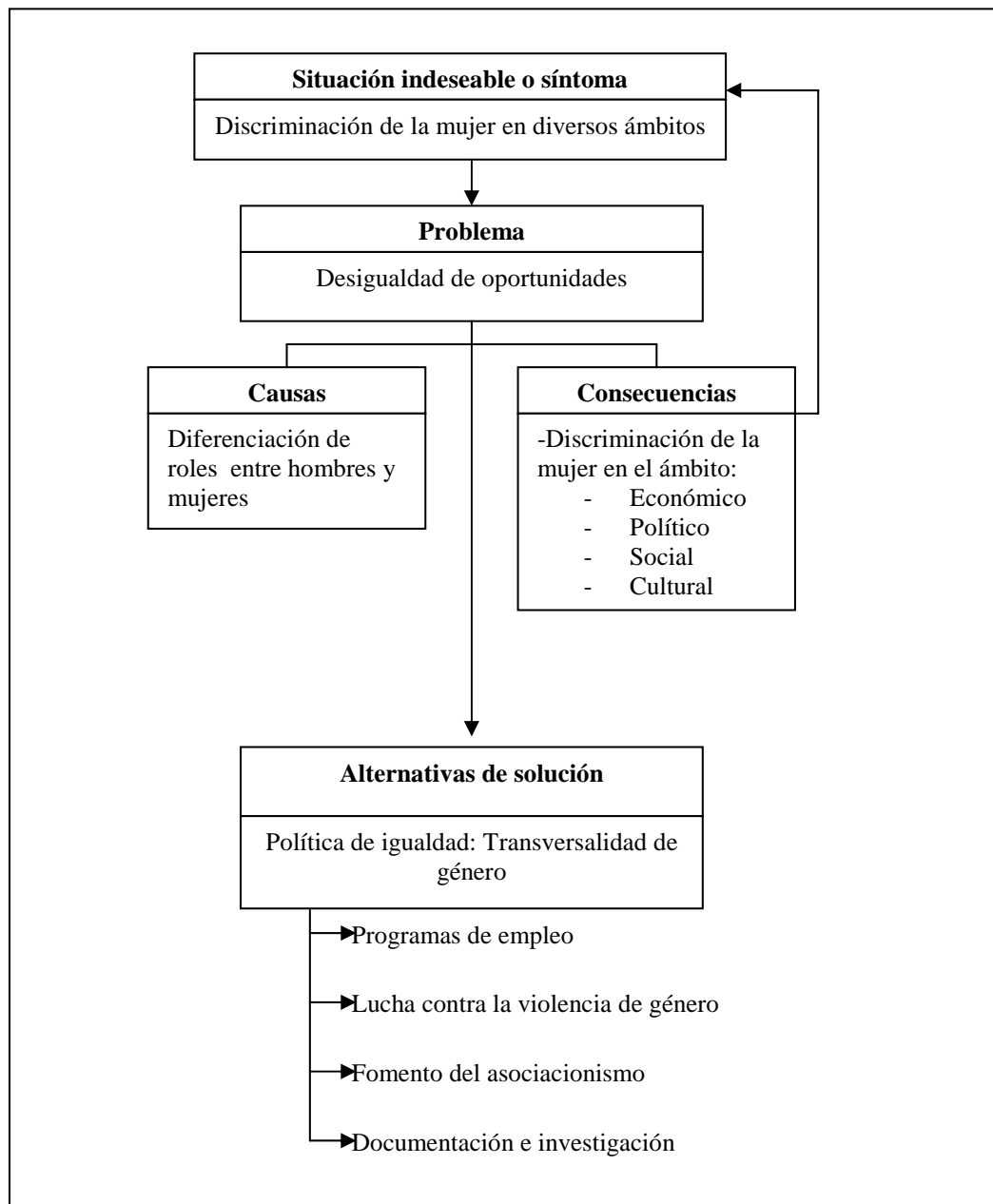
<b>Funciones</b>	<b>Actividades</b>
<i>Asesoramiento y Coordinación Institucional</i>	Asesoramiento general al Gobierno autónomo en temas de igualdad y mujer. Asesoramiento en prácticas de democracia paritaria. Coordinación de las actividades de los diferentes departamentos para el desarrollo y ejecución de políticas de igualdad de oportunidades. Cooperación con la Administración Local a través de las políticas implementadas a través de los Centros Municipales de la Mujer. Colaboración con instituciones de análoga naturaleza de otras Comunidades Autónomas, del Estado y de la Comunidad Internacional.
<i>Diseño de políticas</i>	Planificación, elaboración y coordinación de las políticas para la mujer / políticas de igualdad de la Comunidad Autónoma.
<i>Estudio y documentación</i>	Promoción del estudio de la situación de las mujeres en la Comunidad Autónoma. Recopilación y publicación de información relativa a la mujer.
<i>Comunicación</i>	Realización de campañas que preserven el bienestar de las mujeres (información sexual, planificación familiar, prevención de enfermedades). Realización de campañas de cambios de actitudes de género en la sociedad a través de los medios de Comunicación y material divulgativo.
<i>Control normativo y Asistencia Jurídica</i>	Seguimiento de la normativa vigente y de su aplicación (principio de igualdad). Promoción de las reformas legislativas necesarias o anulación de cuantas normas puedan significar en su aplicación algún género de discriminación. Control del cumplimiento de los convenios y tratados internacionales. Control del tratamiento de la mujer en los medios de comunicación. Asesoramiento a las mujeres en todo lo relativo a sus derechos, recursos y programas existentes en la Comunidad Autónoma. Asistencia jurídica: recepción y trámite de denuncias en cuestiones concretas de discriminación por razón de sexo o violencia.
<i>Inserción / Conciliación Laboral</i>	Fomento de la inserción laboral de las mujeres a través de la creación de centros de información y orientación, así como de programas de formación profesional. Promoción de medidas que permitan conciliar familia y trabajo.
<i>Asistencia Social / Promoción de la Salud</i>	Combate de la exclusión social de la mujer y la marginalidad. Impulso y creación de servicios y programas específicos para mujeres (casas de acogida; madres jóvenes; acceso a vivienda). Promoción de servicios orientados a la prevención de la salud de la mujer.
<i>Formación y Educación</i>	Impulso de una práctica de coeducación en el sistema educativo, incidiendo en la orientación profesional no sexista. Promoción de la formación profesional y el desarrollo personal de la mujer.
<i>Asociacionismo</i>	Dinamización del asociacionismo femenino como agente impulsor del principio de igualdad en la sociedad.

Tabla 3: *Funciones y actividades emprendidas por los organismos de igualdad en las Comunidades Autónomas (España)*. Fuente: Elaboración propia.

<b>CC.AA</b>	<b>Igualdad de Oportunidades</b>	<b>Violencia de genero o domestica</b>
Andalucía	II Plan de Igualdad de Oportunidades (1995-1997)	Plan de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres (2001-2004)
Aragón	III Plan de Acción Positiva (2001-2004)	Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (2004-2007)
Asturias	IV Plan de Acción Positiva (2001-2005)	Plan para avanzar en la erradicación de la Violencia contra las mujeres (2001-2004)
Baleares	III Plan de Actuación para la Igualdad de Oportunidades (2002-2005)	Pacto sobre la Violencia contra la Mujer (Decálogo para el tratamiento informativo de los malos tratos en el entorno familiar)
Canarias	III Plan de Igualdad de Oportunidades 2003-2006	Programa para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2002-2006
Cantabria	III Plan Igualdad de Oportunidades (2003-2006)	Ley Integral de Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (Ley 1/2004)
Castilla-La Mancha	III Plan de Igualdad de Oportunidades (1999-2003)	Servicios y Recursos para la atención a mujeres víctimas de violencia
Castilla y León	III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades (2001-2005)	Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer (2002-2005)
Cataluña	V Plan de Igualdad de Oportunidades (2004-2008)	Plan Integral contra la Violencia sobre la mujeres (2005-2008)
Comunidad Valenciana	III Plan de Igualdad de Oportunidades (2001-2004)	Plan de medidas para combatir la violencia contra las mujeres (2001-2004)
Comunidad de Madrid	IV Plan de Igualdad de Oportunidades (2002-2005)	Área de prevención de la violencia de género y atención a las víctimas
Extremadura	II Plan de Igualdad de Oportunidades (2002-2003)	Plan de Actuación para avanzar en la erradicación y prevención de la violencia contra la mujer
Galicia	IV Plan para la Igualdad de Oportunidades (2002-2005)	Plan de Acción contra a Violencia de Xénero (2002-2005)
La Rioja	II Plan Integral de la Mujer (2001-2004)	II Plan Integral Contra la Violencia Doméstica (2001-2004)
Murcia	III Plan para la Igualdad de Oportunidades (2004-2005)	II Plan de Acciones contra la Violencia hacia las Mujeres
Navarra	I Plan de Igualdad de Oportunidades (1998-2000)	Plan de acción contra la violencia doméstica
País Vasco	III Plan de Acción Positiva (1999-2002)	Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

Tabla 4. Planes de Igualdad y contra Violencia de Género de las Comunidades Autónomas (España).

Fuente: Elaboración propia



Gráfica 1. *Definición del problema de la mujer en clave de solución en los Planes de Igualdad Autonómicos.* Fuente: Elaboración propia