

**AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE IGUALDADE**

**Amada Traba Díaz
Luz Varela Caruncho**

**II XORNADAS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E XÉNERO
A XESTIÓN DA IGUALDADE NO ÁMBITO AUTONÓMICO E LOCAL
OUTUBRO 2007**

AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE

Introdución	2
As políticas municipais de igualdade e o marco político local	3
Os plans de igualdade municipal: consideracións metodolóxicas e principais liñas de acción	8
A avaliación das políticas e plans de igualdade municipais	13
Bibliografía	18

INTRODUCCIÓN

Este relatorio é froito de anos de traballo na planificación, no seguimento e na avaliación das políticas de igualdade municipal nos concellos de Vigo e Redondela. Concretamente a primeira parte está xa recollida e publicada na documentación do “IV Congreso Astur-Galaico de Socioloxía. A socioloxía e os novos retos”. Marzo 2007.

Ademais desta experiencia, ao desenvolver tarefas de coordinación e docencia nos módulos de políticas de igualdade e de avaliación, nas dúas edicións do Master de Xénero da Universidade de Vigo, tivemos coñecemento, de primeira man, das experiencias levadas a cabo por outras administracións e organismos. Sumado a isto, foi moi importante, o coñecemento e intercambio de información procedente da experiencia do alumnado que, nunha proporción significativa, está a desenvolver plans e programas de igualdade nos concellos galegos

AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE IGUALDADE

A incorporación das políticas de igualdade

Os municipios incorpóranse ás dinámicas políticas de acción pola igualdade na década dos oitenta, inmediatamente despois das primeiras eleccións municipais da democracia de 1979. A iniciativa correspondeulle aos concellos máis grandes, capitais de provincia ou grandes e medianas cidades (FEMP 1992) que puxeron en marcha servizos de asesoramento e atención ás mulleres, nomeadamente nos aspectos de máis necesidade, como casas de acollida, por exemplo. O seu desenvolvemento dependeu en gran medida da análise social e ideolóxica das organizacións políticas, do compromiso, da vontade e da sensibilidade para con el, e van ser os partidos políticos progresistas os que primeiro poñan en marcha medidas e accións. Neste sentido o factor político foi fundamental, e xa dende a década dos oitenta aparecen iniciativas municipais en concellos grandes e pequenos nos que hai unha cidadanía organizada en torno ás opcións de esquerda e cun movemento feminista, forte e organizado, que demanda das institucións municipais que xoguen o seu papel na loita contra a discriminación que sofren as mulleres.

Nos concellos onde se veñen realizando plans ou programas de acción pola igualdade, empezouse por poñer en marcha servizos de asistencia e asesoramento específicos para mulleres. Ao principio fíxose dende os departamentos de benestar social, para máis tarde seren asumidos polas concellarías da muller que naquel momento víronse como un paso necesario para a impulsar as novas iniciativas, definindo responsabilidades e separando competencias. Este paso supuxo vantaxes importantes. A primeira delas, foi a de colocar na axenda municipal o problema da igualdade (Astelarra 2005) a segunda, gozar de autonomía con orzamento e recursos propios. Todo este proceso deu máis froitos naqueles concellos onde se asumiron compromisos reais, pois deron lugar a unha interlocución entre o concello e a sociedade, na que a administración mantivo unha posición de fortaleza e responsabilidade na acción, ao máis alto nivel, comprometéndose a corporación en Pleno e a alcaldía. Todo o cal redundou nunha maior implicación e participación do movemento asociativo, elemento esencial para este tipo de políticas.

O desenvolvemento das políticas de igualdade no ámbito local, seguiu o modelo establecido dende outras administracións, todos os plans estaban articulados do mesmo xeito, tiñan as mesmas áreas e case os mesmos obxectivos e accións, coma se o ámbito de actuación fora indiferente e non condicionara as posibilidades de intervención. A coordinación e a complementariedade entre as administracións -deputacións e comunidades autónomas- tiña lugar na medida do posible, e segundo os recursos e as afinidades políticas. Ademais constituíronse redes de concellos e incluso a FEMP tomou iniciativas para a coordinación e a colaboración entre os diferentes ámbitos locais, constituíndo a Comisión da Muller da FEMP.

Nun principio, a acción política sustentouse na estratexia de igualdade de oportunidades e nos servizos directos ás mulleres. Un campo importante foi a creación de estruturas permanentes para prestalos e o desenvolvemento de programas -de

duración anual, bianual ou incluso máis- que permitiron referentes de traballo para as asociacións e os grupos implicados. (Traba e Varela, 1999)

O ámbito local é un espazo privilexiado para a acción pola igualdade, “O municipio, como marco por excelencia da convivencia civil e o máis próximo aos intereses e inxerencias da cidadanía, constitúe o contexto máis axeitado para a intervención institucional máis eficaz” (Traba, 1994).

En primeiro lugar, pola proximidade á cidadanía, que permite a participación directa da poboación na diagnose de situación, no deseño da planificación e na execución do plan, e na propia avaliación. Debido a isto pódense facer diagnósticos de necesidades axustados á realidade e deseñar as accións contando co apoio e a colaboración das persoas, dos grupos e das asociacións implicadas. A participación e a colaboración no deseño e no desenvolvemento das accións é fundamental para acadar resultados e lograr un impacto maior. As sinerxías pódense aproveitar moitísimo mellor neste ámbito se a institución e os responsables son quen de implicar a todos os axentes sociais susceptibles de participar. (Varela e Traba, 2006).

As políticas municipais, ademais das vantaxes citadas, teñen debilidades e limitacións importantes. Entre as debilidades está a da constante fricción polas competencias; as políticas dirixidas ás mulleres, dependentes de departamentos ou concellarías específicas, chocan constantemente coas áreas de traballo dirixidas á totalidade da poboación. Os plans e programas dirixidos a mulleres desenvolven aspectos relativos a emprego, educación, benestar social, cultura, que xa teñen a súa concellaría propia, e en moitas ocasións o traballo da concellaría de muller discorre paralelo ao desenvolvido desde os outros departamentos, sen que haxa a suficiente sinerxía de acción nin deseño de obxectivos comúns.

En demasiadas ocasións as concellarías de muller son ignoradas e invisibles para os departamentos municipais con peso histórico: economía, urbanismo, cultura, e dependendo da situación, incluso polos de benestar, que interpretan a acción de muller como unha intromisión no seu propio campo ao que lle restan parte dos orzamentos.

Precisamente este último aspecto, o orzamentario, tamén se destaca como un dos obstáculos importantes para o desenvolvemento do traballo das concellarías de muller. Os concellos teñen liberdade para desenvolver políticas de benestar canto coma queiran, pero sen recursos as posibilidades minguan. Desde os concellos cada vez se incrementa máis a oferta, e a cidadanía incrementa cada vez máis a demanda. As fontes de financiamento municipal non dan para facerse cargo de todas esas novas necesidades e os departamentos de muller teñen que estar constantemente pelexando os orzamentos.

Outras limitacións teñen que ver con que na maioría dos concellos ao seren pequenos non contan co necesario desenvolvemento de estruturas específicas, e finalmente, os recursos humanos ademais de escasos carecen da formación necesaria. (Varela e Traba, 2005).

A vantaxe que presenta o momento actual constitúe unha oportunidade para comezar a buscar novos rumbos. Agora temos a suficiente perspectiva histórica para analizar o realizado, tirar conclusións e definir novos obxectivos. Agora podemos superar os obstáculos e as limitacións. Por outro lado, o momento político é diferente,

mellor para apostar pola igualdade, debido á unha sensibilización produto do traballo realizado ata o de agora, concretado no campo normativo e tamén no discurso social que ve a igualdade como un reto inaprazable.

Sen embargo, é preciso superar a visión das mulleres como suxeitos pasivos sobre os que hai que actuar -protexer, animar, dar vantaxes- para que actúen como suxeitos activos e protagonistas do cambio. Para iso hai que dar paso a políticas participativas en todos os ámbitos, e dicir, dende a transversalidade e o mainstreaming de xénero.

A transversalidade e o mainstreaming de xénero nos concellos: un asunto pendente.

Dende o noso punto de vista a transversalidade nas políticas municipais dirixidas ás mulleres segue a ser unha materia pendente e difícil de aprobar, porque en lugar de depender dunha estratexia funcional, normalmente ven dependendo da vontade política, o entendemento persoal ou a sensibilidade compartida. Isto vese especialmente cando a política municipal se organiza en torno a medidas e programas, pero incluso aínda que se articule nun plan aprobado polo pleno ven ser o espazo do que se ocupa a concelleira da muller e do que os demais, en liñas xerais, adoitan desentenderse. (Varela e Traba, 2006).

A transversalidade é especialmente necesaria para evitar que nos plans as accións estean maioritariamente asignadas á concellería da muller, e para que, no caso de seren asignadas a outros departamentos, teñan posibilidades similares de se executar, polo menos tantas, como se as tivese que desenvolver a concellaría da muller.

O mainstreaming é unha estratexia que depende en gran medida de que os propios plans contemplan a sensibilización e a formación do persoal municipal responsable, tanto na esfera da política como na técnica. Hai que dicir que hai moito traballo por facer nese sentido, e ademais é un traballo inaprazable. As estratexias para lograr un cambio na implicación total das institucións pasan por sensibilizar e formar, xerar cambios culturais para ofrecer posibilidades de reflexión desde a perspectiva de xénero. Se as persoas responsables carecen desa ferramenta de análise non poden levar adiante as accións que modifiquen a realidade social.

O que afirmamos uns parágrafos máis arriba, sobre a necesidade de superar etapas, baséase na observación da gran homoxeneidade e uniformidade que se aprecia no deseño dos plans municipais, verbo da estrutura en áreas, obxectivos e accións, independentemente do tamaño do concello ou da realidade concreta. Incluso, cando se trata de plans sucesivos, ou en distintos momentos no tempo, non se aprecian novas estratexias nin prioridades.

O MARCO POLÍTICO LOCAL

Competencias

Segundo a lexislación que define o marco de competencias dos órganos de poder local (Lei de bases de réxime local, Texto refundido de lexislación de réxime local, Lei de grandes cidades) os concellos teñen atribuídas unhas competencias obrigatorias, diferentes segundo o número de habitantes, e outras que poden desenvolver con carácter complementario en todo o que non sexa incompatible coas competencias doutros ámbitos de poder. Estas últimas son relativas a educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade, protección ambiental etc. Por tanto, a complementariedade permite fornecer cantas accións se desexen, dependendo dos respectivos programas e ideoloxía política, o problema sitúase nos recursos dispoñibles, tal como xa indicamos, onde as necesidades e obxectivos entran en conflito.

Proximidade e compromiso

O concello, por ser a institución máis próxima á cidadanía, adoita percibir máis facilmente, recoller con máis precisión e abordar, máis apropiadamente que outras instancias de goberno, as necesidades da cidadanía. Ademais das competencias e da proximidade á cidadanía, que permite o coñecemento da realidade e dos problemas e necesidades, especialmente no que atinxe á súa vida cotiá, fai falla sensibilidade para percibilos, vontade política para solucionarlos e posibilidades obxectivas. Esta vontade ten que plasmarse no orzamento, propio ou en forma de transferencias, subvencións, convenios, etc., fornecidos a través de programas ou convenios elaborados polas instancias situadas por riba dos concellos: organismos supramunicipais (deputacións, mancomunidades, áreas metropolitanas), comunidades autónomas, o estado ou a comunidade europea.

Sensibilidade coa igualdade.

No caso das políticas de igualdade fai falla ter unha visión da sociedade que permita ver a desigualdade e a discriminación que padecen as mulleres en termos estruturais. Se non é así, non é posible facer unha diagnose correcta e afrontar as solucións dende a base e non con parches ou oportunismos. Unha das carencias que se perciben para desenvolver o traballo pola igualdade é precisamente esta. Non só en responsables políticos e técnicos que teñen unha concepción sexista, senón mesmo en persoas de xeracións novas que cren que a igualdade está acadada polo mero feito de non haber desigualdade legal. Non se trata só de que a perspectiva de xénero aínda non estea asumida realmente. Esta asunción, moitas veces non vai máis alá de incluíla nos programas electorais, porque é politicamente correcto, e por suposto nas fotos electorais -nunhas organizacións máis ca noutras-, senón de que fai falla afondar na cultura democrática da negociación, o que de paso supón a incorporación transversal dun valor cultural feminino aplicado á dinámica política.

Descentralización.

Nun panorama tan diverso e complexo como é a loita pola igualdade, a uniformidade no afrontamento non vai dar respostas axustadas e ademais adoita levar aparellada estrago, é dicir, ineficiencia e ineficacia. Sumado a iso, a descentralización, cando discorre parella a asunción e desenvolvemento das competencias por parte das estruturas de poder, permite crear espazos de innovación, participación, implicación e corresponsabilidade. Naturalmente, nestes procesos imponse a negociación como estratexia, que ten como contrapartida a posibilidade, certamente grande, de que non se cumpran os prazos tan rapidamente como cando se toman as decisións de forma xerarquizada.

As demandas.

Outra das características do ámbito local é que existen demandas potenciais enormes, certo que están desarticuladas, entre outras razóns porque a maioría das mulleres perciben as súas necesidades como persoais ou propias, non sociais, consecuencia de situacións vitais concretas e temporais da súa vida. Isto engádese a que cando estas demandas se producen, as mulleres que mellor poderían formulalas están realmente ocupadas e absorbidas solucionando os problemas e dando conta dun traballo esgotador. (Astelarra 2005)

As oportunidades de poñer en marcha plans e programas.

Dende este punto de vista, afrontar a realización dun plan de igualdade ou dun programa específico destinado á igualdade é realmente unha oportunidade para que se visibilicen os problemas das mulleres como o que realmente son, problemas sociais que atinxen a toda a sociedade.

Unha oportunidade para cambiar a forma de facer política desde a base, para establecer mecanismos de participación democrática, e tamén para facer da política un espazo onde se poidan trazar estratexias instrumentais correctas elaborando os proxectos en función de obxectivos, diagnósticos e planificación. Unha oportunidade de asumir responsabilidades políticas ou técnicas pero compartindo todo elo coas persoas ás que hipoteticamente vai destinado o plan ou programa.

Unha oportunidade para que se expresen as necesidades e se poidan propoñer novas ideas e suxestións onde as mulleres teñamos a posibilidade de deixar de ser vítimas ou suxeitos pasivos para incorporarnos de pleno á cidadanía, pero non só compartindo o espazo e os temas do ámbito público, senón incorporando os problemas da ata agora denominada esfera da reprodución ao quefacer político, transformando os discursos, as definicións e polo tanto a división dos espazos. Transformando a realidade.

Todo isto conforma a peza clave do sentido e significado da avaliación das políticas de igualdade.

OS PLANS DE IGUALDADE

Consideracións metodolóxicas para o deseño do plan

O punto de partida para abordar o deseño dun plan municipal debe ter en conta os diferentes marcos de acción: europeo, estatal e o da comunidade autónoma co fin de acadar un grao óptimo de complementariedade e sinerxía. Ademais, débese proceder a unha revisión documental e bibliográfica sobre análises e avaliacións das políticas de igualdade en distintos ámbitos, especialmente no concello concreto onde vamos actuar. É preciso ter en conta a importancia do intercambio de información, experiencias e boas prácticas con outros concellos de similares características e recursos.

En segundo lugar, hai que contar coa realización da análise da situación concreta para obter unha diagnose sobre a que se sustente o plan e permita priorizar en función das necesidades e recursos. Hai que analizar as demandas e necesidades obxectivas e sentidas, os datos estatísticos, a información cualitativa obtida a través de entrevistas coas persoas hipoteticamente implicadas nas posibles actividades do plan (responsables políticos/as, profesionais dos ámbitos de actuación, técnicos municipais, mediadores/as, representantes de colectivos asociacións e grupos, usuarias, etc.) para coñecer opinións, actitudes e experiencias.

Tamén hai que analizar as estruturas, os servizos e os programas existentes capaces de xeraren sinerxías ou de seren puntos de partida ou espazos aos que se debe incorporar a perspectiva de xénero. Ademais, resulta fundamental coñecer aspectos como o grao de autoorganización e a situación do asociacionismo para avaliar a capacidade de levar adiante accións apoiadas neles e intercambiar experiencia e boas prácticas. É importante considerar a presenza e o grao de posible implicación doutras institucións públicas e privadas.

Respecto da situación da institución municipal é preciso ter en conta a dispoñibilidade real de recursos humanos e materiais (compromiso orzamentario) e a situación no propio concello (gobierno e administración) para determinar o compromiso político coa igualdade así como as posibilidades reais de levar adiante o mainstreaming de xénero. É fundamental acadar o compromiso da institución e determinar as responsabilidades.

Respecto do deseño debemos considerar a necesidade de que sexa participativo en todas as súas fases, incluída a de diagnose. Débese aplicar a metodoloxía da planificación estratéxica local, motivando a elo a todos os posibles participantes, tanto na diagnose como na determinación dos obxectivos e na selección da estratexia. Ademais, débese implicar aos participantes no seguimento e na avaliación antes de iniciar un novo ciclo. O deseño axustarase ao retrato da realidade concreta derivada da diagnose. Debemos acadar unha definición clara e concreta de obxectivos xerais, específicos e accións (por que, para que, canto, cando, como...) para facilitar a implantación e a avaliación. Asemade debemos procurar sinerxías entre obxectivos, estruturas e redes, evitar solapamentos e definir con toda claridade a responsabilidade da execución. Por último, debemos facilitar e garantir que se leve a cabo o proceso de avaliación, elaborando o seu deseño paralelamente ao deseño do plan.

O seguimento do plan ou programa deberá levarse a cabo por un órgano creado para ese fin e no que deben participar as asociacións e representantes dos colectivos participantes, o persoal técnico e as persoas da estrutura política directamente encargadas de impulsar o plan, así como outro persoal técnico implicado tanto da propia institución municipal como de todas aquelas entidades colaboradoras públicas e privadas, asociacións etc., que directa ou indirectamente deben contribuír á execución ou á necesaria difusión do traballo realizado no plan.

Criterios para a abordaxe dos plans ou programas de acción.

É necesario superar a etapa dos deseños formulados unicamente desde a estratexia da igualdade de oportunidades e a acción positiva, para incorporar como liña de traballo principal a transversalidade de xénero, que debería permitir sumar esforzos, producir sinerxías, descubrir as novas discriminacións e avanzar. Isto implica incorporar a perspectiva de xénero en todo canto fai a institución.

Os plans deben ser elaborados de modo que sexan instrumentais, que sexan guías no traballo, non só descricións de obxectivos e accións, senón pezas que permitan a visibilización dos problemas, a sensibilización para a súa solución, pero que tamén se deseñen coa suficiente concreción respecto de cómo hai que facer as cousas. Débense deseñar sistemas sinxelos de diagnose e avaliación continua que permitan obter a información necesaria optimizando os recursos. (Traba e Varela, 1998)

Outros aspectos a ter en conta na abordaxe son: construír e reforzar estruturas permanentes; fomentar masa crítica que poida participar activamente en todo o proceso e cuxa voz sexa tida en conta; cooperar e coordinarse con todas as institucións posibles, tanto públicas como privadas; establecer e sumarse a redes locais pola igualdade para compartir e expandir boas prácticas e innovación; complementar o traballo con outras institucións para non solaparse e sumar; cooperar coas ONG e con todos os interlocutores sociais no ámbito ou área que corresponda. (Traba e Varela, 2006).

Principais liñas nun plan de igualdade.

Estas liñas que se abordan a seguir parécennos fundamentais tanto para deseñar os obxectivos e as accións nos plans como para valorar se o que se formula é adecuado para a consecución real da igualdade. Nun sentido práctico significaría incorporar a perspectiva de xénero ao conxunto da política municipal.

Os cambios culturais e nas formas de pensar.

O cambio cultural vai permitir superar dicotomías tradicionais e ir incorporando visións do mundo máis integradoras, menos estereotipadas, onde homes e mulleres convivan exercendo o seu dereito á igualdade e onde non haxa estereotipos que lles impidan a súa realización como seres humanos, capaces tanto de expresar afectos como de seren realmente autónomos.

Para conseguir este cambio é preciso que as institucións implicadas sexan modelo e motor da paridade; intervir de forma máis intensa no campo educativo, nas

xeracións máis novas; incorporar as mulleres ao cambio tecnolóxico; revalorizar a contribución das mulleres á sociedade; promocionar a participación das mulleres na vida pública fomentando a ocupación de posicións de poder; ofrecer maior pluralidade de imaxes, tanto de homes como de mulleres, para eliminar os estereotipos, porque xa estamos a vivir nunha sociedade na que non hai un único modelo de familia nin de persoa traballadora. Daquela, é preciso superar visións do pasado e apoiar a busca de novas perspectivas.

A calidade de vida: saúde, mobilidade e accesibilidade.

A saúde é un recurso e unha responsabilidade social. Tradicionalmente as mulleres non só se responsabilizan da súa propia, senón que son as encargadas de velar pola das persoas que compoñen a súa familia, comportándose como auténticos axentes de saúde primaria, especialmente desde a prevención. O sistema debe recoñecer ese papel e darlle relevancia, corresponsabilizar a toda a sociedade, así como ir superando carencias na atención dedicada as mulleres. Por outro lado, a maior esperanza de vida das mulleres e o avellentamento en xeral fai preciso colocar nun primeiro plano a prevención e a promoción do benestar das persoas; para isto é preciso superar a consideración tradicional de saúde como ausencia de enfermidade para darlle un contido máis amplo, fixando obxectivos que teñen que ver co deporte e o ocio saudable.

A organización do territorio resulta relevante desde a perspectiva de xénero porque debido á distribución das funcións tradicionalmente asignadas a homes e mulleres os movementos e os usos aparecen segregados ou cando menos están diferenciados. Os espazos non son neutros desde a perspectiva de xénero, por exemplo poden vivirse como seguros ou inseguros, e por iso é preciso incorporar a perspectiva das mulleres para que non constitúan barreiras para gozar das posibilidades e dos dereitos de cidadanía. A mobilidade e a accesibilidade tamén son importantes, o territorio e as comunicacións deben estar deseñadas de forma que permitan a todas as persoas a conciliación e a realización das funcións produtivas e reprodutivas. As mulleres deben incorporarse ao planeamento, constituíndo grupos de traballo capaces de identificar necesidades e riscos que outros colectivos non perciben. Así mesmo debe participar no deseño do transporte público

A corresponsabilidade da vida laboral e familiar.

Temos aquí outro dos eixes fundamentais de traballo nos plans de igualdade. Como é sabido, o coidado das persoas dependentes recae maioritariamente sobre as mulleres, imposibilitando non só a conciliación co seu traballo extradoméstico senón co ocio, o descanso, a formación, etc.

Enfrontar este reto supón poñer en marcha políticas de creación e ampliación de servizos de atención ás persoas a través de programas e estruturas, optimizando o existente e innovando, buscando solucións aos problemas que se están xa a presentar co envellecemento da poboación e posibilitando unha nova e inxente fonte de novos empregos. É preciso dar resposta ás novas demandas de benestar do colectivo de persoas maiores e das persoas que hoxe os atenden en condicións extraordinariamente precarias por falta de axudas do sector público. O noso país presenta un escandaloso

déficit estrutural de servizos para o coidado das crianzas, das persoas maiores e das persoas dependentes en xeral. O cambio cultural é fundamental, sobre todo no que respecta aos roles tradicionalmente asumidos e é aquí onde o papel do sistema educativo ten que ser activo.

É preciso facer un gran esforzo de investimento e de reorganización das prestacións (coberturas, destinatarios, horarios etc.), nun prazo curto de tempo en servizos como: centros de coidado de día, servizos de coidado persoal de proximidade, de atención domiciliaria, cobertura total da demanda de escolarización infantil, reorganización do horario escolar, servizos nas escolas que permitan a conciliación (comedores e custodia fóra de horario escolar). Programas que contemplen o cofinanciamento dos servizos de atención ás persoas. Programas que poñan en marcha novos e innovadores mecanismos de cooperación e axuda mutua no campo dos servizos ás persoas e ás familias, para isto é preciso que sexan as persoas as protagonistas no proceso de formulación das demandas e necesidades, así como das posibles solucións.

A autonomía económica das mulleres e o emprego.

A independencia económica das mulleres ten moito que ver co grao de autonomía persoal e coa súa inserción laboral. Hai que ter en conta que moitas mulleres non conseguen incorporarse ao mercado de traballo a pesares da súa vontade, que teñen traballos máis irregulares e peor protexidos e que, ao mesmo tempo, levan o peso das tarefas domésticas e do coidado das persoas dependentes. Esta situación de precariedade aprézase na maior dificultade das mulleres para acceder ao emprego, nas taxas máis baixas de actividade, nas maiores taxas de temporalidade, no maior desemprego e no de maior duración, nos salarios máis baixos e na escasa presenza nos procesos de planificación e toma de decisións. Non hai que esquecer a aínda pendente rémora da segregación horizontal e vertical que sofren as mulleres que acceden ao emprego.

O reto consiste na superación dos estereotipos no que respecta ao mundo do traballo, que se ven considerando a nivel analítico, e na propia realidade, nas dicotomías productivo/reproductivo, remunerado/non remunerado, principal/secundario, con prestacións/sen prestacións, na esfera pública e formal/ na esfera privada e informal. En definitiva, traballo visible e traballo invisible coa conseguinte asimetría na consideración e no prestixio dun e doutro. A visión social predominante segue a ser que as necesidades da familia pertencen ao espazo reproductivo, privado e invisible; isto da lugar á consideración das demandas que se producen neste espazo como non estruturais e non susceptibles de ser atendidas pola esfera pública.

Por outro lado, é preciso superar as rixideces na forma de organización do traballo nas empresas, pensada para o arquetipo de traballador masculino sen obrigas familiares de ningún tipo, incluso con todas as súas necesidades individuais cubertas por outra persoa. Outra das prioridades debe ser a diversificación dos empregos das mulleres, a revalorización de empregos emerxentes no sector servizos, que en moitos casos permiten a conciliación e unha mellor calidade de vida, e a creación de emprego e riqueza. É indispensable implicar ao empresariado no proceso de incorporación e na permanencia e promoción das mulleres no emprego, e asemade impulsar e apoiar as iniciativas de autoemprego das mulleres.

A prevención da violencia de xénero

A violencia é unha das lacras sociais máis importantes que é preciso erradicar canto antes. Como se sabe, e así se analizou na parte do marco teórico deste documento, a violencia contra as mulleres forma parte da propia estrutura patriarcal e dos valores que manteñen a desigualdade de xénero. Neste sentido debe ser un obxectivo prioritario en todo plan de igualdade. Tamén é sabido que a complexidade do problema fai que a súa abordaxe se teña que facer dende diversos ámbitos: educativo, cultural, de servizos de atención e benestar, do emprego e da inserción, é dicir, a perspectiva da prevención e da atención, das políticas de emprego e educación, destas cos servizos de benestar social e co cambio cultural. Todo plan debe contemplar a violencia como un dos seus eixes vertebrados, alomenos mentres continúe sendo un problema grave.

A AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS E PLANS DE IGUALDADE MUNICIPAIS

O significado e a necesidade de avaliar.

Toda acción política encamiñada a acadar unha meta de forma planificada debe ser avaliada, é dicir, é preciso saber cun grao estimable de certeza se os pasos que se están a dar son os adecuados para acadar a meta, neste caso, a igualdade entre homes e mulleres en todos os ámbitos da vida.

Avaliar significa emitir un xuízo de valor de acordo con uns criterios definidos de antemán. Todo programa ou plan de intervención precisa ser avaliado para lexitimar a súa idoneidade e continuidade, así como para obter toda a información que nos permita coñecer non só o grao de cumprimento que está a ter senón a súa efectividade na consecución dos obxectivos propostos, ademais vainos proporcionar información sobre a súa eficiencia. Todo isto vai permitir que se tomen decisións fundadas, quer sobre os cambios que hai que introducir, quer sobre a propia continuidade do plan.

Como acabamos de ver, a avaliación persegue diferentes obxectivos, como por exemplo modificar a acción para mellorar un plan ou un programa, obter información para a toma de decisións para determinar a continuidade, a eliminación ou os posibles cambios; render contas sobre a xestión ou o resultado dun programa, así como facilitar e guiar accións futuras. En calquera caso, a avaliación debe proporcionar información válida e cun custo asumible.

Adoitamos avaliar os programas cando chegan ao fin da súa vixencia, mais a avaliación debe estar presente en todo o proceso: na fase inicial, como avaliación de necesidades; na do deseño, para garantir a coherencia entre obxectivos e accións; na fase de proceso, para facer seguimento do que se está a levar a cabo, solucionar os posibles obstáculos e imprevistos que poidan xurdir; na fase final, a avaliación de resultados, para comprobar se son os esperados, e mesmo a avaliación do impacto, para ver os efectos que as intervencións levadas a cabo teñen na sociedade e canto tempo se manteñen estes.

A avaliación, respecto da formulación, vai permitir saber se as liñas de traballo elixidas son as máis adecuadas á meta, no marco espacial e temporal concreto, se haberían outras alternativas ou outras prioridades. Comprobar se hai coherencia entre obxectivos e accións: se os obxectivos específicos son os máis apropiados e están en coherencia cos obxectivos xerais e coas accións elixidas para acadalos; se as accións están ben deseñadas e foron efectivamente dirixidas a quen se pretendía, ou se faltan colectivos ou perfís de destinatarias/os que deberían ter sido contemplados.

Respecto da execución, a avaliación vai permitir saber se foi posible levar a cabo todo o proxectado, ou que parte do proxectado; se a poboación destinataria se corresponde coa que finalmente participou nas accións; se foron participadas no nivel de responsabilidade e cos socios cos que se pensaba levalas adiante e se é posible compartir a responsabilidade con máis participantes, tanto da esfera pública coma da privada.

A avaliación debe proporcionarnos toda esa información e tamén a non menos valiosa sobre o proceso de posta en práctica de cada acción, é dicir, que atrancos, que dificultades non previstas, ou que facilidades fomos atopando polo camiño. Debe darnos conta de se todo (persoas e estruturas) funcionaron segundo o previsto, se tivemos que cambiar algo sobre a marcha, se nos quedamos curtos de recursos ou se pola contra destinamos máis do que deberíamos ter destinado a esa acción.

A avaliación é unha forma de medir a eficacia (resultados), a eficiencia (a relación de recursos/resultados) a coherencia entre o formulado e o realizado. Respecto do primeiro, debemos preguntarnos se conseguimos o que buscábamos, mais alá da execución da acción, aquí o que importa e nos vai proporcionar información é preguntarnos polo cumprimento do obxectivo se o que fixemos ten servido para o obxectivo marcado. Verbo da eficiencia debémonos preguntar se sería posible tirar maior rendemento aos recursos ou acadar apoios externos. Isto é moi importante pois as políticas públicas desenvólvense con recursos públicos polo que é preciso optimizalos ao máximo.

Toda esta información é fundamental para saber se as decisións tomadas son correctas, e polo tanto se o gasto e o esforzo son os adecuados. Ademais, non hai que pasar por alto que a avaliación, pólo seu carácter reflexivo, é incluso máis importante cando se trata da primeira vez que se realiza un programa ou plan. Por último, a avaliación da execución serve para facer visible o que realmente se chegou a realizar aínda que se carece da necesaria reflexión non é moi útil por se mesma.

Avaliar as políticas e plans de igualdade no ámbito local.

As políticas e plans de igualdade locais, dentro do seu ámbito de competencias, teñen como meta formal –igual que a totalidade dos plans de igualdade de calquera ámbito- acadar a igualdade, eliminando ou reducindo as desigualdades existentes entre homes e mulleres. Os plans de igualdade son os principais instrumentos das políticas de igualdade entre homes e mulleres. Estes plans consisten basicamente nun conxunto de medidas, programas, accións..., desenvolvidas en diferentes ámbitos, nun período de tempo concreto e tendo en conta o ámbito de competencias e os recursos da institución que o promove. Os plans de igualdade adoitan estar estruturados por áreas ou liñas de traballo como educación, violencia, emprego, conciliación do traballo e a vida familiar, participación, cultura, deporte, saúde, etc.

O contexto territorial, entendido como ámbito político de decisión, implica unhas coordenadas específicas de acción respecto das competencias e recursos para eliminar a discriminación e acadar a igualdade entre homes e mulleres. Non é o mesmo actuar no marco municipal que no autonómico ou estatal, nin dentro dun programa europeo ou dun plan específico dentro dunha empresa. A avaliación debe ter presente este enmarque.

Destaca, como elemento fundamental no ámbito local, a necesaria implicación do concello nas políticas doutras institucións, a través das que se poden obter recursos, producir sinerxías e compartir coñecementos e experiencias. Asemade, destaca a proximidade que a institución municipal ten respecto da cidadanía e dos seus problemas

e necesidades específicas, por iso, as políticas formuladas noutros ámbitos acadan a súa expresión concreta neste. Por último, pero non menos importante, o ámbito municipal sitúase no lugar máis preto da poboación á que se dirixe, polo que tamén permite a participación e a implicación desta no proceso de deseño, de toma de decisións e na propia avaliación. Porque avaliar, ademais de emitir un xuízo de valor, significa compartir metas, obxectivos e liñas de acción; significa tamén intercambiar coñecementos, información e visión política, realizar un proceso constante de retroalimentación no que se poidan implicar todos os axentes participantes, tanto institucións como persoas. Non se trata, por tanto, de aplicar técnicas de avaliación complexas, deseñadas, se cadra, para outros ámbitos, senón de establecer os criterios e a metodoloxía acaída a cada lugar e situación concreta.

O marco temporal tamén permite establecer coordenadas para a avaliación. Non é o mesmo actuar agora que cinco ou dez anos atrás, como tampouco ser o primeiro plan que ir polo terceiro. Neste momento, o que conta é que hai que ser conscientes de que se trata de asumir novos retos en relación coa *transversalidade*, a *corresponsabilidade* e a *avaliabilidade*.

Se diriximos a mirada cara dentro, cara aos propios concellos e cara ao instrumento do que se dotan corporativamente para afrontar a desigualdade, debemos analizar o grao de transversalidade que acada a política dirixida á igualdade. Debemos cualificar a vontade política da corporación no seu conxunto e non só da concellaría da muller. Precisamos coñecer a importancia das outras concellarías e do peso da igualdade na política xeral, quer a través de información orzamentaria, quer doutras informacións posibles. Ata hoxe, en xeral, a transversalidade é unha cuestión pendente en case todos os ámbitos e institucións, o que converte a política de igualdade nunha política de gueto.

Dentro do marco temporal, outra cuestión pendente é a da corresponsabilidade. Se analizamos os plans de igualdade municipais atopámonos con que a meirande parte das accións van dirixidas ás mulleres. Se temos en conta que a igualdade é unha cuestión de xénero, é indispensable ter en conta a toda a sociedade. As relacións sociais construídas sobre a desigualdade de xénero teñen que cambiar, as políticas de igualdade deben cambiar a forma en que nos relacionamos homes e mulleres en todos os ámbitos da vida. Afrontar a corresponsabilidade significa desmontar o patriarcado e a división sexual do traballo.

Respecto da avaliabilidade, neste momento xa non se trata simplemente de cumprir co requisito de avaliar para xustificar o emprego de recursos públicos, xa non abonda con incorporar indicadores para saber cantas persoas participaron, canto se gastou, ou cando e onde se fixo, senón que o reto está en asumir que a utilidade da avaliación consiste en que esta é unha peza fundamental e imprescindible para tomar decisións con sentido crítico e responsabilidade. É unha ferramenta necesaria para ver as debilidades e as desviacións indicando camiños alternativos na procura da igualdade. As conclusións da avaliación deberían permitir elaborar as recomendacións acaídas en cada caso. O informe de avaliación cobra sentido precisamente no plano das recomendacións, que condensan o seu contido para a toma de decisións políticas coherentes desde unha perspectiva teórica e técnica.

Aspectos metodolóxicos da avaliación

Os plans de igualdade veñen sendo difíciles de avaliar porque en xeral responden ao chamado modelo retórico, presentando en moitos casos un importante grao de inconcreción e ambigüidade no que formulan tanto no plano das accións como dos obxectivos. Esta eiva ten especial relevancia no que respecta á avaliación porque é moi difícil chegar a conclusións se non están claras as liñas políticas de partida e a súa relación co marco de acción.

Partindo dun deseño básico é necesario adaptalo a cada contexto. Non hai un concello igual a outro e polo tanto un plan igual a outro nin un proceso de avaliación calcado doutro, mesmo sendo ambos de ámbito municipal. Cada concello ten as súas propias particularidades: vontade política, necesidades, recursos, redes sociais, etc. Daquela, destacar a importancia de contar cunha boa diagnose de partida, que de por si xa forma parte do proceso de avaliación e que é o primeiro paso para poder facer un bo deseño. O deseño do plan debe levar aparellado o deseño da avaliación en todas as súas fases.

Deseñar un modelo básico, como patrón de partida vai ser útil, pero sen perder de vista a especificidade de cada contexto. Este modelo permitiría identificar e diferenciar os elementos básicos, o que supón un paso fundamental tanto para a formulación e execución do plan como para a posterior reflexión e toma de decisións.

En xeral, e salvo excepcións, nos plans municipais realizados ata agora compróbase a xeneralización dun modelo de deseño que responde máis á necesidade de incorporar as políticas de igualdade ao traballo municipal que a unha auténtica elaboración instrumental. Permittedarlle lexitimidade ás reivindicacións das mulleres, dalas a coñecer e sensibilizar á sociedade respecto das demandas lexítimas da metade da poboación. Trátase, por así dicilo, de declaracións de intencións políticas que teñen servido para iniciar o traballo, sensibilizar aos responsables políticos e técnicos e incluso poñer en marcha servizos e programas fundamentais para diminuír a discriminación, paliar situacións de maltrato, fomentar á incorporación das mulleres ao ámbito laboral, cultural, político etc., e en xeral estender a idea da necesidade de actuar politicamente fronte á desigualdade de xénero.

A consideración de que os primeiros plans que se realizan desde as institucións municipais son declaracións de intencións, non debe ser tomada só como unha crítica, senón como consecuencia case inevitable da inexperiencia que se tiña nos momentos iniciais. A formulación coa que se elaboran os obxectivos e incluso moitas das accións, adoita presentar un elevado grao de inconcreción, ambigüidade, e incluso solapamento nos ámbitos ou áreas de traballo.

Esta eiva ten especial relevancia tanto no cumprimento dos obxectivos xerais implícitos e explícitos no plan, como no feito de que perden utilidade instrumental como guía de traballo en cada momento, eiva importante que ten que ver coa avaliabilidade do plan nas súas diferentes fases (deseño, implementación, proceso, resultado, etc.). Entre os aspectos fundamentais que se ven afectados pola inconcreción están: que se vai facer, como se vai levar a cabo, de quen é a responsabilidade e a quen vai dirixida a acción. Toda esta información cobra sentido nun marco máis amplo de

acción política pola igualdade. Ademais, é moi importante a falta de precisión noutros aspectos que concretarían os obxectivos e as accións de forma máis clara como: canto, cando, con quen, con que, é dicir, os elementos básicos de toda planificación que serven para facilitar o traballo posterior e visibilizar o compromiso.

BIBLIOGRAFÍA

Alvira Martin, F. (1991) *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid, CIS.

Alvira Martin, F. (1997) *Metodología de la evaluación de programas: Un enfoque práctico*, Buenos Aires, Lumen.

Amorós, C. (1997) *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, Madrid, Cátedra.

Amorós, C. (2005) *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias...para las luchas de las mujeres*. Madrid, Cátedra.

Astelarra, J. (1986) *Las mujeres podemos: otra visión política*. Barcelona, Icaria.

Astelarra, J. (1990) *Participación política de las mujeres*, Madrid, Siglo XXI.

Astelarra, J. (2005) *Veinte años de Políticas de Igualdad*, Valencia, Cátedra.

Beltrán, E., Sánchez, C. (1996) *Las ciudadanas y lo político*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid.

Benavides, M.J., Jurado, R. et alt. (redact.) *Mujeres y Ayuntamiento*. Madrid, CEM.

Borderías, C., Carrasco, C. y Alemany, C. (comp.) (1994) *Las mujeres y el trabajo*, Barcelona, Icaria.

Bustelo, M. (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, Catarata.

Bustelo, M., Lombardo, E. (2007) *Políticas de igualdad en España y Europa*. Madrid, Cátedra

Campillo, N. (coord.) (2002) *Género, Ciudadanía y Sujeto Político. En torno a las Políticas de Igualdad*. Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de Valencia.

Cobo, R. (2002) "Democracia paritaria y sujeto político feminista". Anales de la cátedra Francisco Suárez, 36

Carrasco, C., Alabart, A. y Mayordomo, T. (1997) *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*, Madrid, Instituto de la Mujer.

Carrasco, C. (ed.) (1999) *Mujeres y economía*, Barcelona, Icaria.

Carrasco, C. (ed.) (2001) *Tiempos, trabajos y género*, Barcelona, Universitat de Barcelona.

- FEMP. (1992) *Administración Local y Políticas de Igualdad de la Mujer*. Madrid.
- Ferber, M. y Nelson, J. (eds.) (2004) *Más allá del hombre económico*, Valencia, Cátedra.
- Fdez. Villanueva, C., Dguez. Bilbao, R., Revilla Castro, J.C., Anagnostou, A., Sancho Hernandez, M (2003) *La igualdad de oportunidades. Los discursos de las mujeres sobre avances, obstáculos y resistencias*, Barcelona, Icaria,
- Garcia Prince, E (2003) *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. Caracas, Fundación Fiedrich Ebert,
- Gomá, R. y Subirats, J. (coords.) (1998) *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- Lombardo, E. (2004) *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Martinez, C. y Montero, M.J. (1997) *¿Qué ha supuesto la Conferencia de Beijing para las mujeres?* Madrid, MTAS.
- Maruani, M., Rogerat, C. y Torns, T. (dirs.) (2000) *Las nuevas fronteras de la desigualdad*, Barcelona, Icaria.
- Maruani, M. (2000) *Trabajo y el empleo de las mujeres*, Madrid, Editorial Fundamentos, Colección Ciencia.
- Meentzen, A., Gomáriz, E., (2003) “La democracia de género en el marco de las estrategias de acción”, en Meentzen, A., Gomáriz, E.,(comps) *Democracia de género, una propuesta inclusiva*, El Salvador, Ediciones Böll.
- Poal Marcet, G. (1993) *Entrar, quedarse, avanzar*, Siglo ventiuono de España.
- Radl, R. (ed.), (2001) *Cuestiones Actuales de la Sociología del Género*, Madrid, CIS.
- Rosilli, M. (ed.), (2001) *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea.
- Stiegler, B. *Género, poder y política*, Friedrich Ebert Stiftung, Digitale Bibliothek (<http://library.fes.de/fulltext/iez/01658a.htm>).
- Stiegler, B. (2003) “¿Qué es gender mainstreaming?”, en Meentzen, A., Gomáriz, E., (comps) *Democracia de género, una propuesta inclusiva*, El Salvador, Ediciones Böll.
- Torrabadella, L., Tejero, E. Y Lemkow, L. (2001) *Mujeres y lucha cotidiana por el bienestar*, Barcelona, Icaria.
- Traba, A. (1994) *Primeiro Plan de igualdade de oportunidades e de trato das mulleres de Vigo 1993-1997*).

Traba, A., Varela, L. (1998) “Políticas de igualdad. Planes de igualdad.” Congreso Español de Sociología. Coruña

Traba, A., Varela, L. (2006) *II Plan de igualdade do Concello de Redondela*.

Traba, A., Varela, L. (2007) “As políticas de igualdade nos concellos” en IV Congreso Ástur-Galaico de Sociología. Universidade da Coruña.

Valcarcel, A. (1997) *La política de las mujeres*, Madrid, Cátedra.

Varela, L., Traba, A (1999) *As mulleres de Vigo hoxe*. Concellería da Muller. Concello de Vigo

Varela, L., Traba, A (2003) II Plan Municipal para a igualdade de oportunidades e de trato das mulleres de Vigo 2003-2004. Concellería da Muller. Concello de Vigo.

Varela, L., Traba, A (2005) *Informe de avaliación do Primeiro plan de igualdade de oportunidades das mulleres e homes do Concello de Redondela*.

Varela, L., Traba, A. (2005) Políticas públicas para la igualdad entre hombres y mujeres. Ponencia Congreso virtual igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. EQUAL. Savia Femenina. Zaragoza.

Varela, L., Traba, A. (2006) *Informe diagnóstico da situación das mulleres de Redondela*. Concello de Redondela.

Vedung, E. (1997) *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Walby, S. (2004) “Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica”. Ponencia para las Jornadas “Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas”. Andalucía.