

INTRODUCCIÓN

As políticas de xénero son un tipo de políticas públicas que teñen como finalidade abordar as desigualdades entre mulleres e homes. Estas políticas comezaron a implementarse en boa parte dos Estados occidentais a partir da década de 1970, dando lugar á creación dunha nova área governamental. No proceso de incorporación á axenda pública destas políticas desempeñou un papel fundamental o movemento feminista, que tras case tres séculos de mobilizacións conseguiu que as desigualdades de xénero fosen consideradas un problema público sobre que era necesario intervenir. Á súa vez, a aparición desta área de goberno comportou a creación dunha nova subárea de estudo dentro da análise de políticas públicas, denominada na literatura anglosaxona *feminist comparative policy* (políticas feministas comparadas), a través da que se explorou como, por que e con que fin os Estados responden ás demandas sociais relativas aos dereitos das mulleres e á igualdade de xénero (Mazur e Pollack, 2009). Con apenas tres décadas de desenvolvemento, no marco desta subárea de estudo realizáronse numerosas investigacións sobre o proceso de elaboración das políticas de xénero, e ademais púxose de manifesto que o xénero é unha dimensión clave á hora de analizar e entender a acción do Estado nas sociedades democráticas.

O traballo que presentamos a continuación enmárcase dentro deste campo de estudo e ten como finalidade analizar as políticas de xénero levadas a cabo no ámbito municipal de Galicia. No caso de España, a igualdade de xénero como problema público incorporouse á axenda política durante a transición á democracia. Este proceso político culminou coa aprobación da Constitución de 1978, que estableceu o dereito á igualdade formal ante a lei e a obriga por parte dos poderes públicos de promover as condicións para a igualdade real e efectiva. A configuración de España no novo réxime democrático como un estado descentralizado con tres niveis político-administrativos, comportou que as políticas de xénero comezasen a desenvolverse, case simultaneamente, nos tres niveis de goberno. A comunidade académica en España non foi allea ao desenvolvemento destas políticas, e

ao longo das últimas décadas foron xerándose múltiples publicacións que nos permiten coñecer as principais características e a evolución desta nova área de goberno (Valiente, 1994, 1999, 2007; Bustelo, 2001, 2004, 2014; Lombardo, 2003; Astelarra, 2005; Diz e Lois, 2011, 2014; Alonso, 2010, 2014). Non obstante, debe destacarse o feito de que, ao igual que aconteceu a nivel internacional, a maior parte destes estudos focalízanse no nivel estatal e en menor medida no autonómico, polo que o ámbito municipal foi moi pouco explorado ata o momento. Neste senso, durante os últimos anos, múltiples investigadoras (Celis e Meier, 2007; Nirmala, 2005; Bustelo e Orbals, 2007; Alonso, 2010) destacaron o carácter multinivel das políticas de xénero e a importancia de examinar tamén o desenvolvemento destas políticas nos niveis inferiores de goberno.

Deste xeito, unha primeira motivación para a selección do obxecto de estudo desta investigación –as políticas de xénero implementadas no ámbito municipal– ten que ver precisamente con este feito. É dicir, que a resposta dos Gobernos locais ante as desigualdades de xénero foi pouco analizada e que en múltiples investigacións se incidiu na importancia de xerar coñecemento empírico sobre este nivel de goberno. Ademais, no caso concreto de Galicia, non existe ningunha investigación previa publicada na cal se aborden de forma específica as políticas municipais de xénero. Así mesmo, unha segunda motivación fai referencia á relevancia específica que teñen as políticas municipais de xénero no caso concreto do Estado español. Así, o novo marco xurídico que se xerou ao inicio da democracia –a propia Constitución, os Estatutos das Comunidades Autónomas e a Lei de Bases de Réxime Local–, propiciou que os Gobernos municipais fosen adquirindo progresivamente un rol cada vez máis importante na implementación destas políticas. Neste senso, diversas investigacións amosan como, desde finais da década de 1980 no nivel municipal, comezaron a crearse organismos políticos e técnicos específicos para o desenvolvemento destas políticas, a implementarse plans e programas de igualdade e a xerarse novos ámbitos de actuación en materia de igualdade máis ou menos estables. Dado que, durante todo o período democrático, o Estado español contou sempre con máis de 8.000 municipios, as institucións, programas e actuacións

en materia de igualdade de xénero desenvolvidas neste ámbito de goberno, ademais de relevantes, son as máis numerosas e as que afectan a unha maior parte da poboación. Finalmente outra motivación para levar a cabo esta investigación ten que ver co feito de que, se ben os estudos sobre o desenvolvemento das políticas de xénero en España son escasos, as análises sobre as variables explicativas destas políticas son practicamente inexistentes. Deste modo, considerouse que era necesario comezar a analizar a influencia que tiñan no ámbito municipal algúns dos factores que a literatura internacional ten sinalado como relevantes nos niveis superiores de goberno.

En relación aos propósitos concretos deste estudo, o primeiro obxectivo será analizar o nivel de desenvolvemento das políticas municipais de xénero implementadas en Galicia durante a lexislatura 2007-2011. Para isto, un primeiro paso imprescindible será realizar unha aproximación teórica ao concepto de políticas de xénero –un concepto polisémico e altamente controvertido– e ofrecer unha definición sobre elas. A partir desta definición, o concepto de políticas de xénero descomporase en tres dimensións teóricas, nas que se centrará posteriormente a análise empírica. A través da análise da primeira dimensión, denominada institucionalización, examinaranse os organismos públicos específicos creados no ámbito municipal para promover a igualdade de xénero, así como os recursos dedicados a estas políticas. No marco da segunda dimensión, denominada estratexia política, verase tanto o tipo de obxectivo que perseguen as políticas municipais de xénero e o público ao que se dirixen como a posta en marcha dos plans municipais de igualdade. Finalmente, a través da terceira dimensión, denominada áreas de acción e actuacións, veranse as diferentes accións que levaron a cabo os municipios en materia de igualdade de xénero. Pero para poder alcanzar este primeiro obxectivo será preciso avanzar un paso máis metodoloxicamente. Concretamente, deseñárase un índice cuantitativo, isto é, unha medida a través da cal se representarán numericamente as tres dimensións das políticas de xénero. Grazas a este índice poderase medir o nivel de desenvolvemento das políticas de xénero en cada un dos municipios galegos.

Por outra, un segundo obxectivo deste traballo será analizar os factores que inflúen no nivel de desenvolvemento das políticas municipais de xénero en Galicia. Neste senso, sinalouse que estes factores poden variar considerablemente segundo os casos analizados. Así, se ben actualmente as políticas de xénero constitúen un sector ou área específica de goberno nas sociedades occidentais, o seu alto carácter transversal comporta a ausencia dun conxunto uniforme de patróns ou dinámicas políticas predicibles como sucede noutros sectores de goberno máis tradicionais (Mazur, 2002; Mazur e Pollack, 2009). De todos modos, entre os factores que se resaltaron na maioría de análises comparadas de ámbito internacional, destacan aqueles vinculados ao rol clave xogado por determinados actores do subsistema das políticas de xénero como, por exemplo, os organismos de igualdade, o movemento de mulleres e feminista, a presenza dunha masa crítica de mulleres nas institucións representativas e, máis recentemente, os denominados actores críticos –determinados actores en posicións claves que promoven os intereses das mulleres ou conseguen que outros/as os promovan– (McBride e Mazur, 2010; Childs e Krook, 2009). Así mesmo, fóra do subsistema específico das políticas de xénero, o rol xogado polos partidos políticos de esquerda no Goberno constituíu tamén unha das variables explicativas máis exploradas (McBride e Mazur, 2010). Por outro lado, tamén se incidiu en factores de tipo institucional e de estrutura (Alonso, 2015; Mazur, 2003). Así, destácanse cuestión tales como o deseño constitucional, a distribución territorial do poder, a relación entre o Estado e os grupos sociais ou a influencia de organizacións internacionais. Neste traballo, centrarémonos principalmente no primeiro tipo de factores e examinaremos a influencia que teñen nas políticas municipais de xénero tres actores clave: a presenza de mulleres nos postos de representación municipal –ou o que é o mesmo, a representación descritiva das mulleres no ámbito municipal–, o movemento de mulleres e feminista presente nos municipios e a cor dos partidos políticos nos Gobernos municipais. Así mesmo, atendendo aos resultados das investigacións específicas realizadas en España sobre as políticas municipais de xénero, controlarase tamén a influencia doutros dous factores de tipo contextual ou estrutural: o tamaño

dos municipios e a provincia da que forman parte. Ao igual que no caso das políticas de xénero, definiranse todos os factores e estableceranse uns indicadores concretos para a súa medición. Neste caso, propoñerase un único indicador para cada variable, a excepción da representación descritiva das mulleres, para a que será necesario utilizar dous indicadores. Este segundo obxectivo comportará o deseño dun modelo analítico conformado por seis variables: a denominada variable dependente –isto é, o índice de nivel do desenvolvemento das políticas municipais de xénero– e cinco variables explicativas –a representación descritiva das mulleres nas asembleas municipais, o movemento de mulleres e feminista presente nos municipios, a cor dos partidos políticos nos Gobernos municipais, o tamaño dos municipios e a provincia dos municipios–.

En canto á estratexia de investigación deseñada para testar empiricamente este modelo de análise, en primeiro lugar, o universo de estudo estará conformado polos 315 municipios existentes en Galicia durante o período 2007-2011. En segundo lugar, en canto ás fontes de información, por un lado utilizaranse datos primarios elaborados a partir da realización dun cuestionario en todos os municipios galegos e, por outro lado, recorrerase a datos secundarios publicados ou proporcionados tras petición formal polas administracións públicas dos niveis estatal e autonómico galego. Finalmente, en relación ao método de análise, utilizarase o método estatístico, o máis apropiado cando hai un número elevado de casos. Neste sentido, empregaranse diversas técnicas de análise como as táboas de continxencia, as medidas de asociación ou a análise de regresión loxística ordinal.