

SOCIETAT CATALANA I POLÍTIQUES PÚBLIQUES CONTRA LES DESIGUALTATS. LES POLÍTIQUES DE DONES I D'IGUALTAT PER RAÓ DE GÈNERE A CATALUNYA

Inma Pastor, Paloma Pontón, Ignasi Brunet i Àngel Belzunegui
Àrea de Sociologia del Departament de Gestió d'Empreses i Grup de Recerca en Anàlisi Social i Organitzativa de la Universitat Rovira i Virgili

1. INTRODUCCIÓ

91

El capítol que teniu a les mans presenta una reflexió sobre el desenvolupament que han experimentat les polítiques d'igualtat per raó de gènere entre els anys 2003 i 2010. Quan se'ns va demanar la col·laboració en aquest anuari, se'ns va proposar que centréssim la reflexió en aquest moment temporal i en l'àmbit de les polítiques públiques. Considerem adient i convenient centrar l'anàlisi en aquest període, ja que representa una etapa política amb un final que coincideix amb la publicació d'aquest anuari. Les ciències socials i, especialment la sociologia, disposen de les eines necessàries per a fer aquest tipus de reflexions. Hem fet una revisió de les accions de govern més destacades entre el 2003 i el 2010 en l'àmbit de les polítiques de dones i les polítiques d'igualtat. Aquesta revisió, us la presentem en quatre apartats.

En el primer apartat exposem el desenvolupament legislatiu dut a terme i la relació d'aquest amb l'evolució de les polítiques d'igualtat per raó de gènere. Una evolució i un desenvolupament que tenen el seu gran impuls en la Conferència de Beijing, amb la incorporació del concepte *mainstreaming* de gènere. La concreció a Catalunya del desenvolupament de les polítiques d'igualtat respon a un avenç en els ordenaments internacionals i també al coneixement acumulat sobre les diferents desigualtats que afecten les dones avui dia. Us ho presentem en l'apartat segon, centrant-nos, en el primer subapartat, en l'anàlisi dels tres plans de polítiques de dones que han estat vigents en el període 2003-2010. En el segon subapartat us presentem el resum quantificat de totes les actuacions del Govern de la Generalitat de Catalunya que han incorporat, en alguna modalitat, la perspectiva de gènere. La constatació que fem, a partir de la informació analitzada, és que les actuacions dutes a terme pels governs de Catalunya entre el 2003 i el 2010 en matèria d'igualtat en-

tre homes i dones responen al principi de la transversalitat de la perspectiva de gènere. En el tercer apartat desenvolupem aquesta anàlisi identificant els elements que conformen la perspectiva de gènere i la seva aplicació a Catalunya. En aquest text no es fa una anàlisi comparativa entre diferents governs o colors polítics; ens hem centrat en les constatacions que demostren l'aplicació de polítiques públiques amb perspectiva de gènere i com s'han tingut en compte les necessitats específiques de les dones. Una aplicació, d'altra banda, instada pel Consell Europeu en diferents moments, de la qual destaca el Pacte Europeu per a la Igualtat de Gènere¹ adoptat el 2006, i la pròpia Comissió Europea en el Pla de Treball per a la Igualtat entre les Dones i els Homes.² Finalment, en el capítol presentem unes conclusions que resumeixen les aportacions principals desenvolupades en l'article i avancem unes reflexions finals sobre el futur de les polítiques d'igualtat a Catalunya.

2. LES POLÍTIQUES D'IGUALTAT I LES POLÍTIQUES DE DONES: ENTRE LA REGULACIÓ JURÍDICA I L'ACCIÓ POLÍTICA

És indubtable que existeix una consciència generalitzada que és necessari, des dels diferents àmbits i institucions públiques, treballar per eliminar o, almenys, reduir, les diferents desigualtats que perviuen a les societats modernes. És innegable també que, des de fa uns quants anys, s'han posat en marxa polítiques i mesures que intenten fer realitat aquest objectiu. En aquest sentit, el disseny i l'aplicació de les lleis resulten necessaris per a esborrar les desigualtats de qualsevol tipus i, en concret, les de gènere, però també resulten insuficients si no van acompanyats de mesures específiques, de programes, de dotacions pressupostàries, i de la implicació de tots els actors.

Considerem que el repte actual, pel que fa a les polítiques d'igualtat, consisteix a implicar tots els agents socials i, sobretot, les institucions més properes a la ciutadania, en la posada en marxa d'aquestes polítiques. Cal, però, continuar treballant per sensibilitzar la societat en l'existència de la desigualtat i millorar el disseny i els mecanismes per a portar a la pràctica les polítiques d'igualtat.

Les polítiques públiques que es duen a terme per part dels poders públics requereixen una definició legislativa prèvia que les legitima i, a la vegada, les

1. Disponible en línia a: <http://www.un-eu.org/international-womens-day/204-eu-european-pact-for-gender-equality-2006.html>.

2. Disponible en línia a: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.9540>.

orienta cap als fins i els objectius que cal assolir en cada cas. En l'àmbit d'estats compostos, com és el nostre, on el poder estatal es distribueix entre diferents agents territorials, aquesta determinació requereix, a més, un repartiment clar de les competències i les funcions que corresponen a cadascun d'aquests. A més, resulta imprescindible tenir en compte també les vinculacions jurídiques que els ordenaments interns tenen respecte de les prescripcions i ordenacions normatives internacionals i de la Unió Europea.

2.1. La regulació jurídica

El 1979 Catalunya elaborà i aprovà el que va ser el seu primer Estatut d'autonomia que, des de la perspectiva de gènere, recollia dues disposicions que cal tenir en compte. D'una banda, l'article 8.2 de l'Estatut català del 1979 recull mimèticament les previsions de l'article 9.2 CE pel que fa al principi d'igualtat material, i disposa que correspon a la Generalitat, com a poder públic i en l'àmbit de la seva competència, promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què aquest s'integra siguin reals i efectives, remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, i dins els preceptes estatutaris que articulaven l'assumpció de competències per Catalunya, l'article 9.27 acull la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de promoció de la dona.³ Una dècada més tard, la Llei 11/1989, de 10 de juliol, crea l'Institut Català de la Dona, amb naturalesa jurídica d'organisme autònom administratiu. D'acord amb el que estableix, l'ICD és l'organisme del Govern encarregat d'elaborar i executar tots els projectes i les propostes relatius a la promoció de la dona, per fer efectiu el principi d'igualtat dins l'àmbit de les competències de la Generalitat. Per la mateixa Llei, es crea el Consell Nacional de les Dones de Catalunya com a òrgan consultiu de l'Institut Català de la Dona.⁴ El 1998, pel Decret 92/1998, de 31 de març, pel qual es modifica l'estructura orgànica de l'Institut Català de la Dona, aquest resta adscrit al Departament de la Presidència, es redefeix la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones i s'estableixen algunes de les funcions del Consell Nacional de Dones de Catalunya. L'any 2005 té lloc el canvi de nom de l'Institut Català de la Dona —segons la Llei 11/2005, de 7 de juliol, de mo-

3. Vegeu Institut d'Estudis Autònomic (1988).

4. Vegeu Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (1989).

dificació i derogació parcial de diverses lleis relatives a entitats públiques i privades en matèria de personal—, que passa a denominar-se *Institut Català de les Dones*. Totes les referències a l'Institut Català de la Dona, en la mateixa Llei i en la normativa que la desplega, s'han d'entendre fetes a l'Institut Català de les Dones. Un any més tard, el 2006, l'ICD resta adscrit al Departament d'Acció Social i Ciutadania i n'amplia les funcions, pel Decret 572/2006, de 19 de desembre, de reestructuració parcial del Departament d'Acció Social i Ciutadania. Finalment, actualment, l'Institut resta adscrit al Departament de Benestar Social i Família, pel Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat.⁵ Com veiem, la dependència orgànica de l'ICD ha estat diversa i marcada per les orientacions polítiques del Govern en cada moment.

L'acció legislativa del Parlament de Catalunya per desenvolupar normativament aquesta minsa regulació estatutària ha estat més aviat tímida i tardana. En aquest sentit, l'aposta més decidida va ser, sense cap mena de dubte, l'aprovació de la Llei 4/2001, de 9 d'abril, de modificació de l'apartat 2 de l'article 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya,⁶ que aposta per la transversalitat del principi d'igualtat de gènere en el marc de l'elaboració de totes les polítiques i mesures legislatives generals. Aquesta Llei, que va ser aprovada amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris catalans, estableix l'obligatorietat d'incloure en la memòria de tota proposta de disposició de caràcter general una valoració sobre la perspectiva de gènere i, de manera més concreta, un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició.⁷

5. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2011).

6. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2001).

7. En modificar l'article 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, el procediment i el règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el text va resultar el següent:

«1. L'elaboració de disposicions de caràcter general és iniciada pel centre directriu corresponent.

2. La proposta de disposició ha d'anar acompanyada d'una memòria, la qual ha d'expressar en primer lloc el marc normatiu en què la proposta s'insereix, ha de justificar l'oportunitat i l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen, ha de valorar-ne la perspectiva d'igualtat de gènere i ha de fer referència a les consultes que es poden haver formulat i a altres dades d'interès per a conèixer el procés d'elaboració de la norma. A la proposta de disposició també s'han d'adjuntar:

a) Un estudi econòmic en termes de cost-benefici.

b) Una llista de les disposicions afectades per la nova proposta.

c) La taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria, en la qual s'han de consignar d'una manera expressa les que han de quedar totalment o parcialment derogades.

d) Un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició.»

2.1.1. L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006

En el moment d'elaboració, al Parlament de Catalunya,⁸ del nou Estatut d'autonomia conflueixen diferents elements, com ara, entre d'altres, una es-tesa sensibilitat política, l'aprovació de diferents directives comunitàries sobre la matèria o la consulta a diferents òrgans especialitzats (Institut Català de la Dona⁹ i altres associacions)¹⁰ que van permetre aprofitar l'oportunitat de recollir en el text estatutari el principi d'igualtat de gènere des de perspectives molt diverses. Així doncs, el text final que resulta del llarg procés estatutari recull una multiplicitat i una diversitat de manifestacions referides a la igualtat de gènere, vegem-les.

L'article 4 EAC, que regula els drets i els principis rectors, estableix en el seu apartat tercer que «els poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible».

En el títol I, que recull el catàleg de drets, deures i principis rectors, trobem dues projeccions situades sistemàticament en capítols diferents. D'una banda,

8. Tots els documents jurídics sobre el llarg procés estatutari es troben recollits (també en format CD) a Carrillo *et al.* (2006).

9. En el procés d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya al Parlament de Catalunya, van tenir lloc una sèrie de compareixences en el si de la ponència estatutària d'institucions, associacions i organismes, de caràcter públic o privat, que van emetre la seva opinió especialitzada sobre aspectes concrets del contingut de la norma fonamental catalana. En relació amb el principi d'igualtat de gènere i el lloc que aquest hauria d'ocupar en el text estatutari va ser escoltat l'Institut Català de la Dona, que va emetre un informe sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Les seves aportacions principals es poden resumir en els següents punts: a) establiment del marc jurídic que garanteixi la plena assumpció del principi de transversalitat de les polítiques de les dones a l'Estatut; b) incorporació d'un títol de drets i deures on es recullin, entre d'altres, els drets de les dones; c) redefinició de l'àmbit competencial de la Generalitat en matèria de promoció de les dones, que abasti diferents matèries amb caràcter transversal; d) foment de la col·laboració entre la Generalitat i els governs locals en l'àmbit de les polítiques de dones, que permetrà una major eficàcia i optimització de recursos; e) foment de la col·laboració de la Generalitat amb els consells, entitats i grups de dones; f) reforç de la presència de la Generalitat en la Unió Europea, organismes internacionals i relacions exteriors, especialment en relació amb l'elaboració de normes que afectin els drets de les dones; g) foment de la col·laboració de la Generalitat amb altres comunitats autònomes; h) participació de la Generalitat en institucions estatals (es pot trobar en línia a <http://www.parlament.cat>).

10. Es va presentar també una proposta en la ponència encarregada d'elaborar el projecte d'Estatut, per part de diferents organitzacions i associacions: les Dones Juristes de Catalunya, la Federació de Dones de Catalunya per la Igualtat, Ca la Dona, Lobby de Dones de Catalunya, l'Associació Dinamitzadora de la Xarxa Feminista, l'Associació de Dones Guineanes E'Waiso Ipola, la Secretaria Nacional de la Dona d'ERC, les Joventuts d'Esquerra Republicana de Catalunya (Comissió per la Igualtat d'Oportunitats Dona-Home), la Secretaria de Polítiques de les Dones del PSC, les Dones amb Iniciativa, la Comissió d'Alliberament de la Dona Lina Odena del PCC, la Secretaria de la Dona de CCOO de Catalunya, la Secretaria d'Igualtat i Polítiques Socials de la UGT i el Departament de la Dona d'USOC.

l'article 19, del capítol I («Drets i deures en els àmbits civil i social») proclama el conjunt de drets de les dones, i s'estableix que:

1. Totes les dones tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal, i a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'exploració, maltractaments i tota mena de discriminació.
2. Les dones tenen dret a participar en condicions d'igualtat d'oportunitats amb els homes en tots els àmbits públics i privats.

D'altra banda, en el capítol V, del mateix títol, dedicat als principis rectors, l'article 41, titulat «Perspectiva de gènere», recull una sèrie de mandats dirigits als poders públics de Catalunya, que, segons l'article 2.3 de l'Estatut, són «els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals». El tenor literal de l'article 41 és el següent:

1. Els poders públics han de garantir el compliment del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes en l'accés a l'ocupació, en la formació, en la promoció professional, en les condicions de treball, inclosa la retribució, i en totes les altres situacions, i també han de garantir que les dones no siguin discriminades a causa d'embaràs o de maternitat.
2. Els poders públics han de garantir la transversalitat en la incorporació de la perspectiva de gènere i de les dones en totes les polítiques públiques per aconseguir la igualtat real i efectiva i la paritat entre dones i homes.
3. Les polítiques públiques han de garantir que s'afrontin de manera integral totes les formes de violència contra les dones i els actes de caràcter sexista i discriminatori; han de fomentar el reconeixement del paper de les dones en els àmbits cultural, històric, social i econòmic, i han de promoure la participació dels grups i les associacions de dones en l'elaboració i l'avaluació d'aquestes polítiques.
4. Els poders públics han de reconèixer i tenir en compte el valor econòmic del treball de cura i atenció en l'àmbit domèstic i familiar en la fixació de llurs polítiques econòmiques i socials.
5. Els poders públics, en l'àmbit de llurs competències, i en els supòsits que estableix la llei, han de vetllar perquè la lliure decisió de la dona sigui determinant en tots els casos que en puguin afectar la dignitat, la integritat i el benestar físic i mental, en particular pel que fa al propi cos i a la seva salut reproductiva i sexual.

En el títol II, dedicat a les institucions de la Generalitat, l'article 56, relatiu a la composició i el règim electoral de Catalunya, introdueix una remissió a la

futura llei electoral catalana que, segons l'article esmentat, haurà d'establir criteris de paritat entre dones i homes per a l'elaboració de les llistes.

Per acabar, en l'àmbit de les competències de la Generalitat que es recull en el títol IV, l'article 153 aplega un seguit de matèries sota la denominació «polítiques de gènere» que corresponen en exclusiva a Catalunya, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.1 CE. La Generalitat assumeix la competència exclusiva en matèria de polítiques de gènere. Utilitzant la tècnica que s'ha denominat *de blocatge de competències*, el mateix article 153 detalla els sectors que, en tot cas, inclou la matèria de polítiques de gènere. Són els següents:

a) La planificació, el disseny, l'execució, l'avaluació i el control de les normes, els plans i les directrius generals en matèria de polítiques de dones, i també establir accions positives per a eradicar la discriminació per raó de sexe que s'hagin d'executar amb caràcter unitari per a tot el territori de Catalunya.

b) La promoció de l'associacionisme de dones que compleixen activitats relacionades amb la igualtat i la no-discriminació i de les iniciatives de promoció.

c) La regulació de les mesures i els instruments per a la sensibilització sobre la violència de gènere i per a detectar-la i prevenir-la, i també la regulació de serveis i recursos destinats a aconseguir una protecció integral de les dones que han patit o pateixen aquest tipus de violència.

2.1.2. El desenvolupament legislatiu

En data de 2010, Catalunya no té una llei general d'igualtat entre dones i homes, a diferència d'altres comunitats autònomes;¹¹ tanmateix, en la segona legislatura del Govern tripartit (2006-2010) es va tirar endavant aquesta iniciativa, que va donar lloc a una proposta de llei de la qual en aquests moments

11. Llei foral 33/2002, de 28 de novembre, de foment de la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, del Parlament de Navarra.

Llei 1/2003, de 3 de març, d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes a Castella i Lleó.

Llei 9/2003, de 2 d'abril per la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, de la Comunitat Valenciana.

Llei 7/2004, de 16 de juliol, gallega, per la igualtat de dones i homes.

Llei 4/2005, de 18 de febrer, per la igualtat de dones i homes, de la comunitat autònoma d'Euskadi.

Llei 122/2006, de 20 de setembre, per a la dona, de les Illes Balears.

Llei per la promoció de la igualtat de gènere a Andalusia, aprovada pel Ple del Parlament d'Andalusia el 14 de novembre de 2007.

existeix l'avantprojecte, amb el títol *Llei per a una nova ciutadania i per a la igualtat de dones i homes*. En qualsevol cas, resulta rellevant analitzar breument el conjunt de la legislació del Parlament dels últims temps, que denota una voluntat, cada vegada més palesa, d'incloure la perspectiva de gènere en tots els àmbits susceptibles de ser normats. A tall d'exemple, citem la Llei 2/2006, de 6 de març, del Pla Estadístic de Catalunya 2006-2009, que, en el seu article 14, estableix com a criteri de decisió de preferència en relació amb les activitats estadístiques que es desglossin els resultats per sexe i per edat, si és tècnicament i metodològicament possible; o la Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut, que estableix com a objectiu que ha de promoure l'esmentada agència a través dels seus programes la igualtat entre dones i homes.

D'altra banda, el Parlament ha aprovat també la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya,¹² l'objecte de la qual és, segons el seu primer article, facilitar i promoure la conciliació del treball amb la vida personal i familiar del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya.

En data de 16 d'abril de 2008, el Ple del Parlament de Catalunya va aprovar per unanimitat la Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista. La Llei 5/2008, de 24 d'abril, recull, entre altres continguts, una planificació d'accions, cada quatre anys, que ja estan materialitzades amb l'aprovació del Pla de Polítiques de Dones del Govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011. Aquest Pla dedica un dels seus eixos de manera íntegra a impulsar mesures d'intervenció integral contra la violència masclista. Amb la participació d'organismes i institucions competents, es preveuen accions en educació, comunicació, detecció, atenció i prevenció de la violència, formació i capacitació de professionals i promoció d'actuacions de coordinació i col·laboració. Aquesta es pot considerar una llei de gran importància perquè, tal com s'apunta en la presentació del text, «neix d'un ampli debat social —en especial del moviment associatiu femení— i el consens dels grups parlamentaris, i assegura la vinculació de tots els poders públics catalans en la necessitat de generar la sensibilització social necessària perquè el conjunt del país reconegui l'existència d'aquesta problemàtica» (Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2010). Aquesta Llei permet obrir noves vies per a aprofundir en el coneixement de les causes i les conseqüències de la violència

12. Vegeu Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2006).

masclista i crear instruments de treball específics destinats a observar, estudiar i avaluar l'efectivitat del dret de les dones a aconseguir que la violència masclista sigui eradicada.

Finalment, cal recordar, com ja s'ha apuntat, que el 2009, en l'exercici de les seves funcions, l'Institut Català de les Dones va elaborar la Llei per a una nova ciutadania i per a la igualtat entre dones i homes, un avantprojecte que va ser revisat i sotmès a propostes tècniques el 22 de juliol de 2010, però que no està encara en vigor. La finalitat d'aquesta Llei és establir els mecanismes i les mesures per a aconseguir que les administracions públiques catalanes duguin a terme polítiques i actuacions adreçades a fer visibles i valorar les experiències de les dones, eliminar les discriminacions per raó de sexe existents encara en molts àmbits, fer efectiva la igualtat d'oportunitats de dones i homes i aconseguir l'exercici de la ciutadania plena de les dones. Compta amb vuit objectius específics:

1. Eliminar les discriminacions i la subordinació històrica de les dones.
2. Redistribuir el treball productiu i el treball domèstic i de cura de manera igualitària entre dones i homes.
3. Reconèixer el paper social i econòmic de les tasques familiars, domèstiques i de cura.
4. Propiciar un marc favorable perquè el paper de les dones resulti en l'increment de la competitivitat i la modernització de la societat.
5. Redefinir el contingut dels drets i les polítiques públiques per incloure els drets de les dones i les seves necessitats.
6. Garantir el dret a viure sense violència masclista.
7. Reconèixer el dret de les dones al propi cos i als drets sexuals i reproductius.

2.2. Les polítiques a favor de la igualtat d'oportunitats

La lluita per la igualtat d'oportunitats des dels poders públics ha recorregut un llarg camí des que la Carta de les Nacions Unides prohibí les discriminacions per raó de gènere l'any 1945 a la ciutat de San Francisco. Les conclusions principals d'aquesta carta van ser la prohibició de tot tipus de discriminació per raó de gènere i es van elevar els principis de la igualtat d'oportunitats i la no-discriminació a l'esfera dels drets humans. A partir de l'adopció formal d'aquesta carta, han estat moltes les iniciatives de dret internacional, europeu, espanyol i també català que s'han portat a terme en matèria d'igualar els drets de les dones i dels homes. La Convenció de les Nacions Unides sobre

l'eliminació de tota forma de discriminació contra la dona, del 18 de desembre de 1979, ratificada per Espanya l'any 1983 i publicada en el BOE el 1984, i el seu protocol facultatiu, ratificat i en vigor des del 2001, estableixen que «els estats han de prendre les mesures apropiades, incloses aquelles de caràcter legislatiu, per a assegurar el ple desenvolupament i avenç de la dona en tots els àmbits» (Gensana, 2005).

Així, tant en els àmbits supranacionals —ONU, UE— com en els estatals o autonòmics, s'han anat produint iniciatives tendents a eradicar les discriminacions que tradicionalment s'han exercit contra les dones. Paral·lelament, s'han anat posant de manifest formes de discriminació menys directes i evidents. Les polítiques públiques han anat evolucionant i adaptant-se a les noves evidències i coneixements sobre els mecanismes en què opera la discriminació en cada moment i en cada context (Astelarra, 2005). Així, en un primer moment, les polítiques públiques es van centrar fonamentalment en l'àmbit legal a modificar qualsevol precepte o llei que discriminés de manera expressa les dones.

L'evidència que aquesta igualtat davant la llei no implicava la igualtat real, va fer necessari revisar el tipus d'intervencions: la igualtat davant la llei no es traduïa en igualtat d'oportunitats perquè la llei operava sobre individus desiguals. Es va posar de manifest que dones i homes ocupaven posicions diverses en la societat per raó del seu rol de gènere, del rol assignat a les persones en una estructura social basada en la divisió sexual del treball.

Així, es va arribar al que es considera una segona fase en les polítiques d'igualtat: el que s'han anomenat fins ara «mesures d'acció positiva». Aquest tipus de polítiques s'orienta a compensar els desavantatges que han trobat les dones en interaccionar en el món públic per la seva socialització i el seu rol orientats cap a l'àmbit privat. Aquest tipus de mesures ha operat especialment en l'àmbit de la formació, de l'ocupació i de la participació política. Són polítiques que han tractat d'identificar les barreres que impedeixen l'accés de les dones a determinats llocs de l'estructura social ocupats preferentment per homes. Aquestes polítiques articulen mesures, orientades a les dones, que contribueixin a la seva integració igualitària en l'àmbit públic (Dema, 2000).

En una tercera fase, les polítiques d'igualtat es plantegen amb un objectiu molt més ambiciós. L'objectiu últim no és únicament que les dones es puguin incorporar a les posicions de l'estructura social tradicionalment reservades als homes, sinó que es pretén anar molt més allà, es pretén repensar l'estructura social. L'objectiu últim de les polítiques d'igualtat en aquesta tercera fase és deixar de considerar el model masculí com a model de referència

i posar les persones en el centre de les polítiques. Cal assenyalar que, amb freqüència, es produeixen simultàniament en un mateix territori actuacions corresponents als tres grans tipus assenyalats.

2.3. El moment actual de les polítiques de gènere: el sistema dual

El marc de referència en el qual se situen actualment les actuacions polítiques a favor de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones a Europa està definit pel IV Programa d'Acció Comunitària (1996-2000), deutor dels acords de la Conferència de Beijing. Una conferència que ha suposat un punt d'inflexió en les polítiques d'igualtat, en tant que posa el concepte de gènere en el centre d'aquestes, amb la conseqüència que s'assumeix que tots els aspectes de l'estructura social haurien de ser revaluats per a potenciar el paper de les dones com a ciutadanes plenes. En el IV Programa d'Acció Comunitària es recullen les estratègies assenyalades a Beijing, entre les quals hi ha les tendències a l'apoderament de les dones i el *mainstreaming* de gènere per la igualtat d'oportunitats.

Per al període 2001-2005 es va definir una estratègia marc comunitària sobre la igualtat de gènere que es basa en un doble plantejament. D'una banda, la seva finalitat és integrar la perspectiva de gènere en totes les polítiques comunitàries que influeixen directament o indirecta en l'objectiu d'igualtat entre dones i homes (principi d'intervenció proactiva o *mainstreaming*, integració de la perspectiva de gènere). Paral·lelament a aquest plantejament global, l'estratègia marc proposa, d'altra banda, la posada en marxa d'accions específiques en favor de les dones, que segueixen sent necessàries per a eliminar les desigualtats persistents.

Aquest plantejament integrat suposa un canvi important pel que fa a l'anterior actuació comunitària en la matèria (Bustelo i Lombardo, 2007), que es basava, en gran part, en activitats i programes compartimentats.

L'estratègia marc té la seva continuïtat en el Pla de Treball per a la Igualtat entre les Dones i els Homes 2006-2010, en el qual s'han establert sis àrees prioritàries d'actuació: la mateixa independència econòmica per a les dones i els homes; la conciliació de la vida privada i l'activitat professional; la mateixa representació en la presa de decisions; l'eradicació de totes les formes de violència de gènere; l'eliminació dels estereotips sexistes, i la promoció de la igualtat de gènere en la política exterior i de desenvolupament.

El plantejament vigent es basa, per tant, en el que es coneix com a *estratègia dual*:

— Continuar desenvolupant programes o plans d'igualtat d'oportunitats amb polítiques específiques d'acció positiva, que parteixen d'una situació de desigualtat i estan dirigides a eliminar els obstacles que s'oposen al fet que les dones gaudeixin dels drets de ciutadania en condicions d'igualtat.

Aquestes polítiques específiques són mesures concretes i temporals (fins a la consecució de l'objectiu) dirigides a compensar les situacions de desavantatge de les quals parteixen les dones. Generalment, els mecanismes i els actors implicats estan especialitzats en igualtat de gènere. Es tracta de compensar tant aquelles situacions de discriminació directa com aquelles que impliquen una discriminació oculta o indirecta. Suposen avenços concrets i canvis limitats, i de vegades no són prou visibles.

— Dissenyar polítiques transversals, amb el propòsit d'integrar la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques. En aquest cas no es parteix d'una política específica.

La transversalitat de la perspectiva de gènere o *mainstreaming* constitueix una nova manera de fer política. És una estratègia a mitjà i llarg termini per a posar fi a les barreres estructurals que impedeixen una distribució millor dels papers d'homes i dones. En conseqüència, aquesta labor igualitària no només ha de ser desenvolupada des dels organismes específics a favor de les dones, sinó que ha d'estendre's a totes les institucions amb capacitat de decisió i d'execució de mesures que afecten tota la societat. No obstant això, es constitueix sobre les experiències anteriors de les accions per a la igualtat d'oportunitats, prenent com a base l'especificitat, els interessos i els valors de dones i homes.

El *mainstreaming* i les polítiques específiques d'igualtat són dues estratègies distintes, paral·leles, que es complementen i seran necessàries mentre no existeixi una cultura real d'igualtat de gènere en tota la societat.

El pas de les anomenades *polítiques específiques d'igualtat* a les *polítiques de gènere* representa un canvi qualitatiu en la manera d'entendre com s'han d'abordar les iniciatives tendents a afavorir el canvi estructural necessari per a aconseguir una organització social igualitària per a dones i homes.

Les polítiques específiques d'igualtat pretenen atendre les necessitats pràctiques¹³ que afecten les dones per la seva situació en l'estructura social i han

13. Necessitats pràctiques, que neixen de les condicions reals que les dones i els homes experimenten per causa dels rols que tenen assignats en la societat. Solen estar referides a les dones com a mares, mes-

pretès facilitar la igualtat real a través de mesures d'acció positiva que compensin la seva desigualtat de partida. Aquestes mesures però, tot i ser necessàries, no són suficients, ja que no estan destinades en la seva major part a donar satisfacció a les necessitats estratègiques¹⁴ de les dones, a modificar les condicions estructurals que generen la desigualtat real.

Amb la finalitat d'evitar perpetuar les estructures socials que generen la desigualtat, s'evidencia la necessitat d'integrar la perspectiva de gènere en totes les polítiques i actuacions, de manera que, abans que es prenguin les decisions, s'hagi fet una anàlisi de l'impacte diferencial sobre les dones i els homes. Fins ara, les actuacions que han suposat posar les dones «en el centre» de les intervencions s'han centrat en el problema de l'exclusió de les dones i han pretès integrar les dones en les estructures existents, mitjançant projectes limitats a dones.

El fet de centrar les intervencions en les persones canvia la percepció del problema, que passa a ser l'existència de relacions desiguals que impedeixen el desenvolupament equitatiu i la plena participació d'homes i dones. L'objectiu és aconseguir que homes i dones comparteixin la presa de decisions i el poder, les oportunitats i els recursos. Les actuacions tendiran a transformar les relacions i les estructures desiguals, i capacitaran les persones amb desavantatges.

L'enfocament integrat de gènere o *mainstreaming* suposa «integrar sistemàticament les situacions, prioritats i necessitats respectives de dones i homes en totes les polítiques, amb vista a promoure la igualtat entre homes i dones, i recórrer a totes les polítiques i mesures generals amb el fi específic d'assolir la

tresses de casa i proveïdores de les necessitats bàsiques de la família i concerneixen deficiències en les condicions de vida i de treball, tals com aliments, aigua, habitatge, ingressos, atenció sanitària i ocupació. Per a les dones i els homes que es troben en els nivells socioeconòmics inferiors, aquestes necessitats estan lligades sovint a «estratègies de supervivència». Atendre només aquestes necessitats no fa sinó perpetuar els factors que mantenen les dones en una posició desavantatjada en les seves societats. No promou la igualtat entre els gèneres.

Glossari del gènere OIT, «5. Necesidades en función del género»:

www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pacto/genero/iii.htm.

14. Les necessitats estratègiques són tot allò que cal corregir per a superar la posició subordinada de les dones als homes en la societat, i que tenen a veure amb la potenciació de les dones. Varien segons el context social, econòmic i polític particular en el qual es formulen. Normalment concerneixen problemes d'igualtat tals com el de capacitar les dones perquè tinguin accés a les mateixes oportunitats de treball i de formació i a la mateixa remuneració que els homes per un treball d'igual valor, al dret a la propietat de la terra i a altres béns d'importància cabdal així com accés a la prevenció de l'assetjament sexual en el treball i de la violència domèstica i a la llibertat d'elecció sobre la seva maternitat. Corregir-les comporta una transformació lenta dels costums i els convencionalismes tradicionals d'una societat.

Glossari del gènere OIT, «5. Necesidades en función del género»:

www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pacto/genero/iii.htm.

igualtat, tenint en compte activament i oberta, des de la fase de planificació, els seus efectes en les situacions respectives d'unes i dels altres quan s'apliquin, se supervisin i s'avaluïn (comunicació de la Comissió Europea COM (96) 67 final de 21 de febrer de 1996).¹⁵ És a dir, si les polítiques específiques detecten el desequilibri i actuen sobre seu (acció positiva), el *mainstreaming* actua abans que es produeixi un desequilibri, tractant d'evitar-ho (polítiques generals).

En resum, el paradigma dual en el qual s'inscriuen actualment les polítiques d'igualtat es podria justificar per l'evidència de la necessitat i les limitacions de les accions positives i també en la recerca d'un nou model d'intervenció que no es limiti a pal·liar les deficiències estructurals, sinó que busqui modificar-les d'arrel, per això sorgeix el plantejament del *mainstreaming* de gènere o de les polítiques transversals de gènere.

3. L'IMPULS A LES POLÍTIQUES D'IGUALTAT ENTRE ELS ANYS 2003 I 2010

3.1. Els plans d'igualtat a Catalunya

A Catalunya, l'acció planificadora de l'ICD reflecteix la tendència general que s'ha assenyalat en l'evolució de les polítiques d'igualtat entre dones i homes. L'anàlisi temporal que ens hem marcat situa la reflexió sobre les polítiques d'igualtat per raó de gènere entre el 2003 i el 2010. En termes de plans d'igualtat a Catalunya, aquesta temporalitat implica analitzar diversos plans: el IV Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones 2001-2003, el V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007 i, finalment, el pla vigent, el Pla de Polítiques de Dones 2008-2011. Considerem necessària una comparativa especialment entre el primer i el segon dels plans esmentats perquè és entre aquests que es produeix el canvi polític al Govern de la Generalitat i, per tant, on es poden identificar noves línies orientadores de les polítiques de dones a Catalunya. Si es comparen els plans IV i V s'aprecia, com un dels grans canvis, que s'ha introduït l'objectiu del treball transversal, sense abandonar les accions positives concretes.

Com hem dit, cal tenir en compte que en el mateix període s'ha produït un canvi de govern, de manera que l'evolució que es pugui apreciar entre aquests pot respondre a factors diversos. D'una banda, s'ha de considerar

15. Vegeu Comissió de les Comunitats Europees (1998).

l'evolució en el tractament de la problemàtica pròpia del pas del temps: més coneixement, noves experiències, canvis de les polítiques nacionals i supranacionals. De l'altra, l'evolució també respon a les diferents prioritats i formes de fer dels diferents governs i partits implicats.

Una primera aproximació als documents comunica la idea que són —sobre el paper— difícilment comparables quant a l'envergadura i les ambicions. Els documents base són documents d'entitat molt diferent.

3.1.1. *IV Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones 2001-2003*

El document que recull el IV Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones 2001-2003 és un document de vint-i-dues pàgines que s'estructura en una introducció i un apartat per a cadascun dels vuit objectius que es persegueixen.

En la introducció declara que està influït per:

- el document d'implementació de la Plataforma d'Acció de Beijing,
- la proposta elaborada per la Comissió de les Comunitats Europees, relativa al V Programa Comunitari en Matèria d'Igualtat entre les Dones i els Homes. Aquest programa proposa dues estratègies: la incorporació de la perspectiva de gènere a les polítiques generals i la realització d'accions específiques per a les dones,
- l'avaluació del III Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones i les manques percebudes com a resultat d'aquesta avaluació.

En la introducció, el Pla enuncia vuit objectius. Per a cada objectiu s'estableixen un conjunt d'actuacions, fins a un total de cent vint-i-cinc. Per a cada actuació es designa un o diversos organismes responsables i el criteri d'avaluació que es proposa utilitzar (els criteris proposats són sempre de tipus quantitatiu i orientats a mesurar el nombre d'accions o de persones participants).

Els objectius generals que es proposen són:

1. Avançar en les polítiques d'ocupació remunerada per a les dones.
2. Afavorir la conciliació de la vida familiar i professional de les dones i els homes.
3. Eradicar la violència contra les dones.

4. Promoure la formació de les dones i l'educació en la igualtat de drets.
5. Impulsar les polítiques de benestar.
6. Afavorir la promoció social de les dones en el món rural.
7. Promoure la informació i l'atenció a les dones.
8. Fomentar la participació de les dones en tots els àmbits de la societat.

Es tracta d'objectius enfocats més aviat a corregir desigualtats vigents (en l'ocupació, en les càrregues domèstiques, com a subjectes de la violència masclista) o a pal·liar situacions de necessitat (polítiques de benestar, promoció de la dona en l'àmbit rural), que no pas orientats a un canvi estructural profund. Els objectius més ambiciosos, amb més contingut de potencial transformador, són, probablement, els objectius 6, 7, i 8, ja que incideixen en la formació i la participació.

En general, es pot dir que es tracta d'accions positives que segueixen tenint com a destinatàries principalment les dones i no el conjunt de la societat, excepte en el cas de les mesures sensibilitzadores i coeducatives, les quals tracten d'atreure els homes a les tasques de cura.

El Pla implica els diferents departaments de la Generalitat en accions positives concretes, però no en accions integrades, coordinades entre si; no es pot considerar ni un pla global ni integral. La incorporació de la perspectiva de gènere, de la qual es parla en la introducció, es planteja com un objectiu expressat en:

- la detecció de noves necessitats formatives en l'oferta de formació de persones adultes,
- l'avaluació de l'impacte de les mesures polítiques i socials,
- l'estudi i la investigació científica sanitària,
- l'estudi i la pràctica dels esports i en tots els aspectes relacionats amb l'activitat física,
- els convenis que els diferents departaments de la Generalitat duen a terme amb els ens locals.

També es planteja expressament la necessitat d'introduir la variant del gènere en:

- les estadístiques dels cursos de català per a persones adultes del servei de normalització lingüística,
- el seguiment de les persones participants en totes les convocatòries de beques a la creació plàstica, musical i literària de la Direcció General de Promoció Cultural o els seus organismes adscrits, pel que fa tant a les peticions com a la concessió d'ajudes,

— l'autoria dels llibres subvencionats per la Direcció General de Promoció Cultural.

Finalment, es projecta potenciar els estudis de gènere i de dones i la vigilància de biaixos de gènere en els diccionaris que es creïn i es recull el projecte de crear un observatori de gènere.

En l'àmbit de la col·laboració amb les administracions locals, el IV Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya solament recull:

— la necessitat d'introduir la perspectiva de gènere en els convenis que els diferents departaments de la Generalitat duen a terme amb els ens locals,

— la col·laboració amb els ens locals o comarcals per a establir polítiques que permetin actuacions coordinades pel que fa als serveis d'atenció immediata a les dones maltractades,

— el fet d'elaborar estadístiques pròpies de Catalunya, en l'àmbit comarcal i local, sobre la prevalença real de la violència, que facilitin l'anàlisi de les causes i l'elaboració de mètodes fiables de detecció.

107

3.1.2. V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007

Per la seva banda, el V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007 es presenta en un document de cent vint-i-sis pàgines, amb una fonamentació molt més densa i un volum de propostes molt més gran. En la presentació declara ser «la concreció dels compromisos del Pacte del Tinell» en el qual s'establia quines serien les línies bàsiques de les polítiques de dones per al nou Govern. El Pla destaca que és la primera vegada que el Govern de la Generalitat ha assumit un compromís econòmic per al desplegament del nou Pla, que en la pràctica s'ha concretat com mostra la taula següent:

TAULA 1. Pressupost previst per al Pla de Polítiques de Dones 2005-2007

| <i>Any</i> | <i>Total (en milers)</i> |
|------------|--------------------------|
| 2005 | 34.778 |
| 2006 | 54.771 |
| 2007 | 60.756 |
| Total | 150.305 |

La quantitat prevista per al desenvolupament del Pla de Polítiques de Dones 2008-2011 ha estat de 132 milions d'euros, segons la memòria 2010 de l'ICD.

Una altra novetat és que el Pla —que s'adapta a la normativa i al marc de competències vigent a escala nacional i supranacional— ha estat elaborat amb les aportacions dels diferents departaments de la Generalitat i de l'Administració local, de representants polítics i sindicals i de les entitats i associacions de dones de Catalunya, i que es preveu que la col·laboració es mantingui durant el procés de seguiment i avaluació.

El V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya declara la seva intenció d'aconseguir «que la transversalitat de les polítiques de dones sigui aplicada a totes les polítiques i actuacions de la Generalitat de Catalunya». D'altra banda, també reconeix la necessitat de promoure mesures específiques de dones, és a dir, que s'adopta l'estratègia dual.

El compromís de transversalitat, recollit en el primer dels sis eixos que integren el pla, es concreta en dos sentits: d'una banda, com a compromís d'incorporar la perspectiva de gènere a totes les polítiques i actuacions que dugui a terme la Generalitat i, de l'altra, com a compromís de promoure mesures d'acció positiva, orientades a la igualtat de les dones des de tots els departaments i organismes de la Generalitat. El V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya es defineix amb vocació de ser un pla global, perquè afecta tots els departaments, i també integral, perquè busca que la perspectiva de gènere travessi totes les actuacions. S'estructura en 6 eixos, que recullen 95 objectius i un total de 519 mesures.¹⁶

Els eixos que estructuraven el V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007 són els següents:

1. Aconseguir una veritable transversalitat en el disseny i el desenvolupament de les polítiques de govern, i fer així que la Generalitat sigui una institució exemplificadora.
2. Construcció d'una cultura per a un nou contracte social.
3. Incrementar la presència i la participació de les dones en tots els àmbits de la vida social tenint en compte la seva diversitat.
4. Reorganització dels temps i els treballs per a fer de la vida quotidiana un eix vertebrador de les polítiques.
5. Oferir una atenció integral davant de les necessitats de les dones.
6. Programa per a l'Abordatge Integral de les Violències contra les Dones.

16. També s'anuncien 961 actuacions, que no estan publicades, ja que es preveu que l'avaluació periòdica permetrà «anar adaptant i actualitzant el seu contingut a les situacions conjunturals i estructurals que es puguin anar produint» (Generalitat de Catalunya. Institut Català de les Dones, 2006, p. 7).

A la vista d'aquests objectius generals, i en comparació amb els objectius del Pla anterior, sembla evident que s'ha produït un salt qualitatiu important, almenys pel que fa als propòsits.

La transversalitat apareix aquí com el primer dels objectius i té el suport de la Llei 4/2001, que implica l'obligatorietat d'elaborar un informe d'impacte de gènere de totes les disposicions normatives de caràcter general (decrets, ordres i avantprojectes de llei) que elabori el Govern, i que durà a terme l'ICD.¹⁷

En el conjunt del Pla, únicament tres eixos —els quals tenen com a objectiu la participació, l'atenció a necessitats i l'eradicació de la violència— tenen com a destinatàries només les dones, en la línia de les accions positives. Els altres tres objectius generals indiquen un canvi d'estructures, actuacions que no pal·lien les situacions de desigualtat o de necessitat, sinó que eviten que es reproduïxin. Una qüestió que cal destacar és que es manifesta la voluntat d'incorporar mesures específiques per a la cooperació amb l'Administració local. Es parteix del reconeixement que l'àmbit local és el més proper a la ciutadania i el que pot conèixer millor la realitat i les necessitats de les dones dels diferents territoris. Des d'aquest reconeixement, es pretén constituir una xarxa institucional i reforçar les oficines territorials de l'ICD, de manera que les capaciti per exercir un lideratge tècnic i polític. També és present en el sisè eix que desenvolupa el Programa per a l'Abordatge Integral de les Violències contra les Dones.

En resum, aquest V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya és molt més ambiciós en el seu plantejament, que, d'una banda, avança en la línia del *mainstreaming* i aposta per un canvi en la cultura organitzacional, donant rellevància als informes sobre l'impacte de gènere, i, de l'altra, busca incidir en la construcció d'una xarxa d'intervenció en el territori que ajudi a garantir la implementació de polítiques d'igualtat sense desequilibris.

S'ha d'assenyalar que fins al 2007 en l'estructura de la Generalitat no existeix una àrea destinada a treballar temes d'igualtat, i que l'organisme que té les màximes responsabilitats en aquest tema és l'ICD. Serà a partir del 2007, amb la creació de la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball mitjançant un acord de govern de la Generalitat, que es disposarà d'un instrument més per a desenvolupar polítiques d'igualtat, en aquest cas en l'àmbit de l'ocupació. Així, es reestructura el Departament de Treball per a crear la nova Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, encarregada d'impulsar polítiques per a garantir la igualtat en el treball entre ho-

17. Fins al mes de juny del 2007, es declarava que existien més de 230 disposicions aprovades pel Govern que incloïen aportacions procedents dels informes d'impacte de gènere. El 2010 en seran 310 (vegeu la taula 2 del text).

mes i dones i afavorir l'aplicació de polítiques laborals per a la diversitat. La nova Direcció General neix a partir de l'experiència obtinguda amb el Programa d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, que va tirar endavant el Departament de Treball i Indústria, i es concreta en dues subdireccions: la Subdirecció General de Programes d'Igualtat entre Dones i Homes en el Treball i la Subdirecció General de Polítiques Laborals per a la Diversitat.

Aquesta nova estructura permetrà tirar endavant les accions previstes en el Pla de Polítiques de Dones 2008-2011 relatives al mercat de treball, d'ocupació i de les polítiques de temps. Entre el 2003 i el 2010, en l'àmbit dels treballs, se'n duen a terme un total de 147, que representen el 24 % de totes les accions desenvolupades en l'àmbit de la igualtat i les polítiques de dones.

3.1.3. Pla de Polítiques de Dones del Govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011

El Pla de Polítiques de Dones del Govern de la Generalitat 2008-2011 conté 561 actuacions pensades per a contribuir a la consecució dels canvis necessaris que permetin una relació més equilibrada entre dones i homes en tots els àmbits. El Pla concreta l'actuació en polítiques de dones i inclou l'establiment d'indicadors destinats a dur-ne a terme l'avaluació. Totes les actuacions que recull el Pla han estat plantejades des d'una concepció integral, perquè les polítiques de dones tenen a veure amb tots els àmbits de la societat, i, en aquest sentit, el principi de la transversalitat s'ha prioritzat com a guia a l'hora de definir les actuacions previstes pel Pla.

L'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere i de les dones en les polítiques públiques significa que els poders públics han d'integrar el reconeixement de l'existència de dones i homes al conjunt de les seves polítiques, perquè aquestes responguin a les realitats, oportunitats, necessitats i expectatives dels dos sexes, i, alhora, tenir en compte que els canvis necessaris per a millorar la societat han d'impactar positivament sobre els dos grups de població. Es tracta de planificar, executar i avaluar polítiques, a partir del concepte d'igualtat, donant valor a les aportacions de les dones en la construcció, el manteniment i la transformació de la societat.

De manera molt similar a l'anterior, el Pla de Polítiques de Dones 2008-2011 s'estructura a partir de 6 eixos d'actuació:

1. Transversalització de les polítiques de dones a les administracions públiques.

2. Canvis culturals que transformin estructures i models patriarcals.
3. Participació.
4. Reorganització dels treballs i les noves polítiques dels temps.
5. Qualitat de vida i cohesió social.
6. Intervenció integral contra la violència masclista.

Aquests 6 eixos, recullen 113 objectius i un total de 561 actuacions. El Pla parteix d'una concepció integral i transversal de les polítiques de dones per a tots els departaments de la Generalitat de Catalunya i, alhora, constitueix un document tècnic i de guia per a assolir les actuacions que cal dur a terme en cadascun dels 6 eixos.

Si bé els eixos són continuistes amb els eixos proposats al V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007, cal fer notar que hi ha un canvi en la nomenclatura, ja que s'ha apostat per una major explicitat dels termes a què es fa referència, especialment a l'hora de parlar de patriarcat. Si en el V Pla es parlava de la «construcció d'una cultura per a un nou contracte social», ara es parla directament de «canvis culturals que transformin estructures i models patriarcals», i d'«oferir una atenció integral davant les necessitats de les dones» es passa a parlar de «qualitat de vida i cohesió social». De la mateixa manera, en el cas del «Programa per a l'Abordatge Integral de les Violències contra les Dones», ara es parla de «violència masclista».

La transversalitat apareix aquí, i en el V Pla, com el primer dels objectius i compta amb el suport de la Llei 4/2001, de 9 d'abril, de modificació de l'apartat 2 de l'article 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que implica l'obligatorietat d'elaborar un informe d'impacte de gènere de totes les disposicions normatives de caràcter general (decrets, ordres i avantprojectes de llei) que elabori el Govern, i que durà a terme l'ICD. Aquesta Llei representa un instrument tècnic important, promogut des de la Conferència de Beijing del 1995 i impulsat per la Comissió Europea, amb l'objectiu d'avançar en la participació de les dones en tots els àmbits (social, cultural, polític i econòmic). Segons l'última memòria de l'ICD (2010), l'últim any s'han elaborat i tramitat 310 informes interdepartamentals d'impacte de gènere sobre disposicions de caràcter general, distribuïts de la manera següent:

TAULA 2. Informes d'impacte de gènere per departament

| <i>Departament</i> | <i>Total</i> | <i>%</i> |
|---|--------------|----------|
| Acció Social i Ciutadania | 53 | 17,1 |
| Agricultura, Alimentació i Acció Rural | 16 | 5,2 |
| Consell de l'Audiovisual de Catalunya | 1 | 0,3 |
| Cultura i Mitjans de Comunicació | 11 | 3,5 |
| Economia i Finances | 26 | 8,4 |
| Educació | 15 | 4,8 |
| Governació i Administracions Públiques | 10 | 3,2 |
| Innovació, Universitats i Empresa | 28 | 9,0 |
| Interior, Relacions Institucionals i Participació | 42 | 13,5 |
| Justícia | 6 | 1,9 |
| Medi Ambient i Habitatge | 18 | 5,8 |
| Política Territorial i Obres Públiques | 7 | 2,3 |
| Presidència | 8 | 2,6 |
| Salut | 32 | 10,3 |
| Treball | 10 | 3,2 |
| Vicepresidència | 27 | 8,7 |
| Total | 310 | 100 |

Font: Elaboració pròpia a partir de Generalitat de Catalunya. Institut Català de les Dones (2011). *Memòria 2010*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut Català de les Dones, p. 10.

El Pla dona forma a l'estratègia compartida de totes les unitats de govern per avançar en les innovacions que es van iniciar el 2005, amb l'aprovació del V Pla, i s'hi proposa seguir impulsant, alhora que consolidant, els mecanismes que permeten la continuïtat necessària per a dur a terme les actuacions previstes.

En el procés d'elaboració del Pla de Polítiques de Dones del Govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011 s'ha utilitzat informació extreta d'estudis i diverses dades estadístiques de les avaluacions internes i externes del Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones 2005-2007 i dels informes elaborats per la Comissió d'expertes que ha donat suport a l'elaboració del nou Pla. Aquestes dades s'han considerat cabdals per a dissenyar els objectius i les actuacions del Pla, en l'elaboració del qual han participat un grup d'expertes, especialistes en diferents àmbits, representants del moviment de dones i del Consell Nacional de Dones de Catalunya i representants de l'Administració local, que, a més, en la fase participativa, van incorporar a l'esborrany del Pla 141 observacions i propostes aportades per entitats i particulars.

Així doncs, aquest Pla es presenta com una continuació de la feina feta en l'anterior. Com a novetat cabdal, cal destacar la incorporació dels indicadors; concretament, se'n creen 31. Així, l'ICD vol liderar el treball amb indicadors en matèria de gènere, com a eina per a l'avaluació de l'impacte que els plans tenen efectivament en la societat. Són els següents: accions positives; actes, activitats; ajuts, subvencions; avaluacions, seguiments; campanyes, accions de sensibilització; canals de difusió; clàusules, requeriments d'esmena; consultes, assessoraments; contractes, convenis; cursos, accions formatives; diagnòsis; dotació de personal; elaboració, modificació de la normativa; enquestes, bases de dades, registres, arxius; espais, serveis, organismes; estudis; exemplars distribuïts; exposicions; grups de treball; impactes, llocs; indicadors; informes; materials didàctics; materials, documents; òrgans paritaris; participants; persones destinatàries: homes, dones; plans; processos selectius; sol·licituds; visites. Aquesta incorporació d'indicadors neix de la necessitat de poder avaluar, afinant en l'«operacionalització», de poder comparar; en definitiva, de poder avaluar amb més fidelitat i rigor.

Si la dotació pressupostària per al V Pla voltava els 35 milions d'euros, en l'actual Pla augmenta fins als 114 milions, mostra de l'aposta ferma del Govern per continuar treballant en les polítiques de dones i per raó de gènere.

3.2. La concreció de l'acció de govern en polítiques de dones i d'igualtat per raó de gènere

El 2003, la coalició d'esquerres formada per PSC, ERC i ICV-EUiA va passar a governar Catalunya, després de vint-i-tres anys de govern de CiU, en el que ja és àmpliament conegut com a *tripartit*, i que té dues etapes certament diferenciades: la primera, amb el president Pasqual Maragall (2003-2006); la segona, amb el president José Montilla (2006-2010). El primer Govern tripartit va tenir una vida profundament marcada pel procés d'elaboració del nou Estatut que, en certa manera, en va amagar la gestió diària.

En la taula que hi ha a continuació es presenta un resum de les diferents actuacions¹⁸ del Govern que inclouen alguna dimensió de l'aplicació de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques. El resum es presenta desagregat per anys i només entre el 2003 i el 2010, que és l'etapa que ha estat analitzada en aquest article.

18. A continuació definim breument la relació entre els diferents tipus d'accions considerats en la taula: les lleis són normes superiors (per sobre només hi ha la Constitució) de l'ordenament aprovades pel

TAULA 3. Nombre i tipus d'accions de govern per any (2003-2010)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Llei | 0 | 1 | 1 | 6 | 11 | 6 | 15 | 9 | 49 |
| Decret llei | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Decret legislatiu | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 15 | 0 | 17 |
| Decret | 0 | 5 | 14 | 31 | 19 | 23 | 28 | 22 | 142 |
| Acord de govern | 0 | 0 | 1 | 1 | 9 | 3 | 1 | 4 | 19 |
| Pla d'actuació | 1 | 2 | 4 | 4 | 4 | 5 | 1 | 4 | 25 |
| Programa | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Resolució | 0 | 0 | 14 | 23 | 41 | 28 | 60 | 24 | 190 |
| Ordre | 0 | 0 | 16 | 47 | 26 | 37 | 1 | 30 | 157 |
| Protocol | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 4 |
| Total | 1 | 8 | 52 | 113 | 111 | 106 | 123 | 93 | 607 |

Font: Les dades d'aquesta taula s'han obtingut mitjançant el Cercador d'accions de govern en polítiques de dones del web de l'Institut Català de les Dones (http://www14.gencat.cat/icdones_accions_govern/).

Les dades presentades en la taula anterior mostren que a partir del 2004 augmenten de manera exponencial les accions de govern que inclouen algun element del que s'ha identificat com a polítiques amb perspectiva de gènere. Si el 2003 n'hi va haver tan sols una (un dels articles inclosos als principis del Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2003-2006), aquesta xifra anirà creixent, fins a arribar a les 123 accions de govern amb perspectiva de gènere que es van assolir el 2009.

En l'evolució del nombre d'accions de govern en polítiques de dones veiem clarament com és a partir de l'entrada en vigor del V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2007 que es desenvolupen més accions en matèria de dones. Fins al 2005 encara estava en vigor el IV Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones 2001-2003, que havia estat elaborat

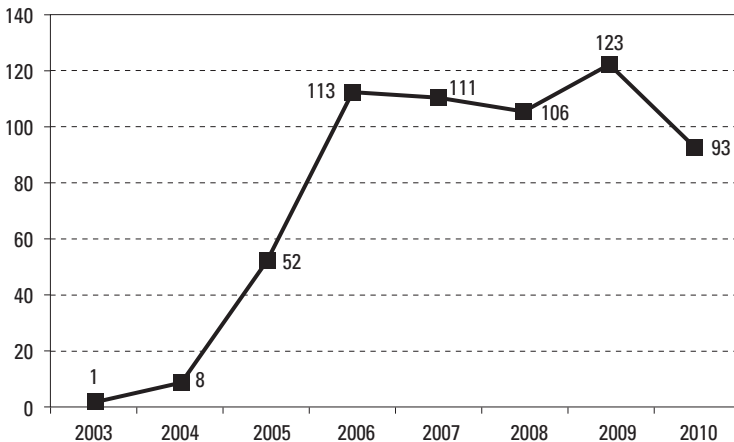
parlament, que és l'òrgan legislatiu (ja sigui el parlament central o els autonòmics). Els decrets llei i els decrets legislatius són normes aprovades pel Govern (central o autonòmic) però que, per motius excepcionals, tenen el mateix nivell i rang que les lleis. Els decrets són les normes aprovades pel Govern (central o autonòmic); són normes de caràcter general que tenen per funció desenvolupar una llei. Els acords de govern són les iniciatives concretes que el Govern va aprovant a mesura que avança la legislatura per a la seva aplicació i execució. Els plans d'actuació i el programes són instruments d'actuació del Govern amb caràcter general. El pla d'actuació prioritza les iniciatives més importants per aconseguir certs objectius. Les resolucions i ordres són actes administratius que posen fi a un procediment administratiu i que estan dirigits a resoldre qüestions concretes (que poden afectar una o diverses persones, i que van des d'una multa fins a la convocatòria d'una oposició). Els protocols estableixen pautes d'actuació de l'Administració o de determinats subjectes de l'Administració; són instruments d'actuació de l'Administració.

pel Govern anterior, en el darrer mandat del president Jordi Pujol i que es va prorrogar fins al 2004. Com hem apuntat abans, aquest Pla no va constituir un avenç gaire ambiciós en polítiques de dones, ja que, com mostra el gràfic següent, entre el 2003 i el 2004 només es van desenvolupar 9 accions en matèria de dones, i, en tot cas, es tracta d'accions positives que segueixen tenint com a destinatàries principalment les dones i no el conjunt de la societat. No serà fins que hi hagi el canvi de govern i l'entrada en vigor del nou Pla, el cinquè, que veurem que el nombre de lleis, decrets i acords de govern creix de manera decidida.

Serà en la segona etapa del Govern tripartit el moment en què es duen a terme més accions, entre les quals destaquen l'Acord de govern per a la creació de la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball (2007), l'Acord de govern 136/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Pla de Polítiques de Dones 2008-2011, o la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

El 2009 és l'any en què es duen a terme més accions, i es tracta d'accions de govern amb molta força jurídica, ja que gairebé la meitat són la suma de lleis, decrets i acords de govern (60 de 123). A tall d'exemple, entre les lleis aprovades en aquest període, podem esmentar la Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat o la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives, que, entre d'altres, proposen accions positives vers la violència masclista. Hem centrat l'anàlisi en les lleis, els de-

FIGURA 1. Evolució del nombre d'accions de govern en polítiques de dones



Font: Les dades d'aquesta taula s'han obtingut mitjançant el Cercador d'accions de govern en polítiques de dones del web de l'Institut Català de les Dones (http://www14.gencat.cat/icdones_accions_govern/).

116 4. ANÀLISI DE L'ACCIÓ DE GOVERN

crets (decret, decret llei i decret legislatiu) i els acords de govern perquè constitueixen el rang més alt dins la jerarquia jurídica. Les lleis —normes superiors per sobre de les quals només hi ha la Constitució— aprovades en el període 2003-2010 sumen un total de 49, i representen un 8,1 % de les accions de govern dutes a terme en aquest període. Tot i que representa un percentatge petit si el comparem amb els 142 decrets (23,4 %), les 157 ordres (25,9 %) o les 190 resolucions aprovades (31,3 %) que formen la resta d'accions, cal recordar que són aquestes altres accions les que conformen l'actuació de l'Administració, ja que són instruments de desenvolupament de l'ordenament jurídic superior.

L'anàlisi de les accions desenvolupades en els darrers anys de governs en l'àmbit de les polítiques d'igualtat a Catalunya mostra que s'ha treballat des de la perspectiva del *mainstreaming* de gènere i amb la voluntat de desenvolupar aquesta perspectiva. El grup d'experts del Consell d'Europa ha desenvolupat la definició d'aquest concepte: «El *mainstreaming* de gènere és l'organització (la reorganització), la millora, el desenvolupament i l'avaluació dels processos polítics, de manera que una perspectiva d'igualtat de gènere s'incorpori a totes les polítiques, a tots els nivells i a totes les etapes per part dels actors normalment involucrats en l'adopció de mesures polítiques».¹⁹

Podríem dir, seguint la línia d'anàlisi de Lombardo (2003), que hi ha cinc elements clau d'aquesta estratègia: treballar des d'un concepte d'igualtat efectiva i no només igualtat formal; incorporar la perspectiva de gènere en l'agenda política dominant; promoure la participació de les dones en totes les institucions i els processos de presa de decisions; donar prioritat a les polítiques de dones que han de promoure la igualtat substancial i, finalment, com a cinquè element, promoure un canvi en les cultures institucional i organitzativa. Us presentem a continuació una anàlisi que indica com s'han desenvolupat aquests elements a Catalunya; una anàlisi que, al nostre entendre, mostra que, efectivament, en els darrers anys s'han dissenyat els mecanismes per a poder dir que les polítiques d'igualtat a Catalunya s'han impulsat des de la perspectiva de la transversalitat de gènere.

En un primer moment es pot constatar que s'ha treballat des d'un concepte d'igualtat de gènere que inclou no només la igualtat *de jure* sinó també *de*

19. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1999), p. 26.

facto. Aquesta concepció implica tenir en compte les relacions entre homes i dones i el paper, el rol i l'espai que cada gènere desenvolupa en el manteniment o la transformació de les relacions socials actuals. En aquesta concepció es parteix de la denúncia explícita del sistema patriarcal i això s'ha materialitzat en diversos moments de l'acció pública, un dels quals, i destacat, és la inclusió dels termes *patriarcat* o *patriarcal* en diversos títols de lleis, normes o plans d'acció. Per exemple, així consta en el Programa de Seguretat contra la Violència Masclista 2007. Igualment, en el Pla de Polítiques de Dones 2008-2011 hi ha inclòs un eix d'actuació amb el títol «Canvis culturals que transformin estructures i models patriarcal». També es pot destacar el redactat del títol de la Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista. Aquesta denúncia explícita del sistema patriarcal es basa en una diagnosi que identifica com a múltiples i diverses les causes que generen i mantenen el sistema de desigualtat actual que col·loca les dones en situació de desavantatge amb relació a la situació del col·lectiu d'homes. Causes diverses i efectes diversos que requereixen un tractament amb enfocament global de la situació de les dones: treball remunerat, família, educació, política, sexualitat, violència contra les dones...

Aquesta perspectiva demana, com ja s'ha apuntat, treballar amb diverses estratègies, les mesures d'acció positiva, les mesures d'igualtat d'oportunitats i altres instruments.

Un segon element de l'estratègia desenvolupada ha estat la incorporació de la perspectiva de gènere en l'agenda política dominant. Com ens explica la mateixa Unió Europea, això significa «abordar els problemes d'igualtat de gènere dins de les tendències dominants de la societat, sent aquestes tendències dominants les direccions, les organitzacions i les idees que creen decisions sobre política i els recursos que contempen polítiques generals o específiques com, per exemple, l'educació o el transport. De manera que el *mainstreaming* significa que els problemes d'igualtat de gènere hauran de ser tractats dins del treball sobre educació o sobre transport».²⁰ Les dades que hem presentant mostren que la direcció seguida els darrers anys en l'impuls de les polítiques d'igualtat ha estat coherent amb aquest principi: prendre en consideració en quina mesura una iniciativa política podria afectar les dones de manera discriminatòria i provar d'evitar-ho.

Un exemple de com la perspectiva de gènere s'ha anat incorporant a l'agenda política dominant seria el fet que de totes les accions desenvolupades entre el 2003 i el 2010, unes 600 actuacions, i que inclouen algun element rela-

20. Vegeu Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1999), p. 25.

tiu a polítiques de dones, només una quarantena són lleis, ordres, resolucions, etc., que específicament tenen com a objecte el desenvolupament de polítiques d'igualtat. La major part d'accions desenvolupades (vegeu la taula 3) inclouen elements de la perspectiva de gènere però no tenen com a objectiu principal desenvolupar polítiques d'igualtat. Per exemple, la llei de l'esport o les diferents accions proposades en l'àmbit de la salut.

Un tercer element de les polítiques transversals de gènere seria promoure la participació de les dones en totes les institucions i els processos de presa de decisions. El *mainstreaming* de gènere requereix aconseguir la democràcia paritària.

A Catalunya, entre les mesures desenvolupades en relació amb aquesta dimensió caldria afegir una línia d'actuació dirigida a incrementar la participació de les dones en tots els àmbits de la societat i no només en institucions o òrgans de participació. Un exemple de les accions desenvolupades en aquesta línia seria l'Ordre SLT/440/2005, de 14 de novembre, per la qual es crea el Consell Assessor en Infeccions Nosocomials de Catalunya, que preveu que, «amb l'objectiu d'assolir l'excel·lència en la recerca i garantir l'aplicació del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes, el Consell Assessor estarà integrat per un mínim d'un 50 % de dones».

En concret, es poden identificar 169 accions de govern, d'un total de 607 desenvolupades entre el 2003 i el 2010, en les quals es preveu, ja sigui de manera exclusiva, ja sigui de manera conjunta amb d'altres, la finalitat de promoure la representació paritària entre homes i dones. Aquesta dada representa que de totes les accions de govern que tracten, de manera específica o no, qüestions d'igualtat, en un 28 % es contempla la promoció de la representació paritària de les dones. Un exemple seria el Decret 115/2005, de 14 de juny, de creació de la Comissió Catalunya 2014. En aquest cas s'introdueix un criteri de paritat de gènere en la composició de l'esmentada comissió: s'estableix una participació mínima del 40 % de persones de cada sexe entre els vocals que són nomenats per la persona titular del departament competent en matèria de política lingüística.²¹ Igualment es poden identificar 65 accions que han estat dirigides a facilitar l'increment de la participació de dones en òrgans o institucions que prenen decisions. De manera més concreta, en 34 accions es preveu promoure la participació ciutadana. Si les considerem de manera conjunta, es pot dir que de totes les accions de govern que tracten, de manera específica o no, qüestions d'igualtat, en un 44 % es contempla, amb diferents fórmules, la promoció de la participació de les dones.

21. Article 3, composició f) Els/les vocals següents: una persona en representació del Consell Nacional de Dones de Catalunya.

És destacable el creixent nombre de convocatòries que preveuen la conveniència de promoure la participació equilibrada de dones i homes.

Un quart element que defineix, segons les expertes, una política transversal és la prioritat donada a les polítiques d'igualtat de gènere i a les que tenen especial rellevància per a les dones (com ara les polítiques social i familiar) amb l'objectiu de garantir la igualtat substancial. Per a mantenir aquesta afirmació en el cas de Catalunya necessitaríem evidències que els objectius d'igualtat de gènere i les polítiques que afecten especialment les dones han tingut prioritat, mesurada segons els recursos financers i humans o els tipus de mesures adoptades, sobre altres objectius importants. L'indicador més important ja ha estat presentat en el punt 2.1.2 d'aquest text, però val la pena recordar-lo: és el compromís econòmic del Govern de la Generalitat amb el desplegament del Pla. Per primera vegada, l'any 2005 es va dotar amb pressupost i aquest pressupost ha augmentat cada any,²² fet que garanteix recursos per a la seva implementació.

A més a més de la concreció del pressupost destinat a la implementació del Pla, s'ha impulsat la incorporació de la perspectiva de gènere als pressupostos públics i als seus programes. Tal com s'indica a la *Guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere als programes pressupostaris*²³ de 2008, la perspectiva de gènere «té per objectiu la transformació de l'òptica des de la qual es planifiquen, s'executen i s'avaluen les polítiques, de manera que permeti avançar en l'eliminació del biaix de sexe existent» (Generalitat de Catalunya. Institut Català de les Dones. Departament d'Economia i Finances, 2008).

Finalment, la promoció d'un enfocament transversal requereix un canvi en les cultures institucional i organitzativa. Aquest canvi es pot materialitzar en tres aspectes: en el procés polític, en els mecanismes polítics i en els actors polítics.

Un canvi en el procés polític vol dir que aquest últim «es reconstrueix perquè els actors comunament involucrats tinguin en compte una perspectiva de gènere i s'arribi a la meta de la igualtat de gènere».²⁴ Com explica el grup d'experts del Consell d'Europa, això pot significar tant que «el procés de política es reorganitzi de manera que els actors ordinaris sàpiguen com incorporar una perspectiva de gènere» com que la competència de gènere (és a dir, els experts en aquest àmbit) s'inclouï «com un requeriment normal per als que prenen decisions».²⁵ En relació amb aquest punt podem esmentar, dins de la

22. Vegeu la taula 1 del text.

23. Disponible en línia a: (<http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Institut/Documents/Pressupostos/2008pressupostosgenere.pdf>).

24. Vegeu Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1999), p. 27.

25. Vegeu Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1999), p. 27.

segona modalitat de reorganització del procés, la creació del grup Kyria com a grup d'experts que acompanyaran el Departament de Salut en el procés d'incorporació de la perspectiva de gènere al sistema sanitari a Catalunya. També es pot esmentar, dins de la primera modalitat, la formació desenvolupada, en col·laboració amb l'ICD, per part de diferents organismes de la Generalitat, com ara l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, el Departament d'Interior, el Departament d'Acció Social i Ciutadania, l'Institut d'Estudis de la Salut del Departament de Salut i d'altres, en matèria de gènere i polítiques d'igualtat, per a impulsar que els actors socials ordinaris sàpiguen incorporar la perspectiva de gènere.²⁶

Paral·lelament, un canvi en els mecanismes polítics exigeix dues condicions. D'una banda, una cooperació horitzontal en assumptes de gènere entre tots els àmbits, departaments i nivells polítics (nacional, regional i local). La coordinació interdepartamental se sol enfrontar amb obstacles com la parcel·lació característica de l'estructura burocràtica del treball institucional, el poc costum de treballar en equip i de manera coordinada, i el caràcter jeràrquic, és a dir, vertical, de la cultura de treball existent, mentre que la transversalitat requereix que tot el món estigui al mateix nivell, és a dir, horitzontalitat. A aquestes dificultats es pot afegir l'escassa conscienciació en igualtat de gènere, i fins i tot la resistència a treballar en assumptes d'igualtat a causa de prejudicis culturals sexistes per part de responsables tant tècnics com polítics.

Sense entrar en una valoració del seu funcionament i de si s'han superat els obstacles esmentats, és pertinent destacar que, en els darrers anys, han funcionat dos organismes de coordinació a Catalunya: d'una banda, la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones i, de l'altra, la Comissió Tècnica de Seguiment del Pla de Polítiques de Dones. Aquesta segona comissió ha estat articulada mitjançant dos tipus de grups de treball: d'una banda, grups temàtics i, de l'altra, grups de treball territorials.

Paral·lelament, un canvi en els mecanismes polítics per a facilitar la incorporació de la perspectiva de gènere requereix l'ús d'eines i tècniques adequades per a integrar la variable de gènere en totes les polítiques, fer-ne un seguiment i avaluar-les des de la perspectiva de gènere. La recollida de dades estadístiques disgregades per gènere i la realització d'enquestes, pronòstics o anàlisis de cost-benefici —des d'una perspectiva de gènere— permeten tra-

26. El detall de la formació realitzada, dels cursos, dels assistents i dels responsables es pot consultar a la memòria de l'ICD de l'any 2010 a: http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Institut/Arxiu%20docs/Memoria2010_ICD.pdf.

çar amb major precisió la situació socioeconòmica d'ambdós sexes i ofereixen informació sobre l'impacte que poden tenir les decisions polítiques en les diverses condicions de vida de dones i homes. En aquest sentit, es pot assenyalar el compromís de la Generalitat amb la necessitat de disposar d'informació que permeti una anàlisi amb perspectiva de gènere. Aquest compromís es concreta, primerament, en l'Acord de govern de 14 de març de 2006 relatiu a la producció i el desenvolupament d'estadístiques disgregades per sexe i, en un segon moment, en la Resolució del 5 de febrer de 2007 per la qual es dona publicitat a l'acord del 2006 sobre la mateixa matèria. De manera més concreta, es pot esmentar la publicació i la difusió de materials sobre diferents àmbits de la societat, per part de diferents organismes de la Generalitat en què s'ha disgregat la informació per sexes.²⁷

Un altra tècnica impulsada en aquests darrers anys és la dels informes d'impacte de gènere. Els mètodes d'avaluació de l'impacte de gènere permeten analitzar *ex ante* les conseqüències que una determinada proposta política podria tenir per a la igualtat de gènere, amb la finalitat de poder remeiar els efectes negatius abans que es prengui la decisió. «Una anàlisi des d'una perspectiva de gènere ajuda a veure si les necessitats de les dones i dels homes es tenen en compte igualment i si han estat atesos en la proposta.»²⁸

Un exemple en aquesta darrera línia seria tota la feina desenvolupada en el marc de l'elaboració dels pressupostos amb perspectiva de gènere. Tant per als pressupostos del 2008 com per als del 2009 es va elaborar (conjuntament entre l'ICD i el Departament d'Economia i Finances) una guia sobre com dur a terme la incorporació de la perspectiva de gènere als pressupostos. La guia de l'any 2008 (per als pressupostos del 2009) representa un avenç respecte de la de l'any 2007 (per als pressupostos del 2008), ja que, si bé la primera estava centrada en l'apartat d'impacte sobre polítiques transversals, la segona guia pretén facilitar la incorporació de la perspectiva de gènere en cadascun dels apartats de la memòria del programa, mitjançant pautes i exemples.²⁹ Prèviament, l'any 2006 l'ICD ja havia publicat una primera eina per a facilitar la incorporació de la perspectiva de gènere als pressupostos públics.³⁰

27. El següent enllaç de l'ICD dona accés a un banc de dades disgregades per sexe: <http://www20.gencat.cat/portal/site/icdones/menuitem.cd59b061552b62b439a72641b0c0e1a0/?vgnnextoid=2e60c868d4b8b210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=2e60c868d4b8b210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>.

28. Vegeu Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1999), p. 27.

29. Vegeu <http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Institut/Documents/Pressupostos/2008pressupostosgenere.pdf>.

30. Vegeu http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Documents%20web%20antiga/Arxius/pub_eines3.pdf.

Ja des del 2006, la memòria dels programes pressupostaris inclou l'apartat «Impacte sobre polítiques transversals», que pretén identificar la incidència de cadascun dels programes dels centres gestors en les polítiques transversals de gènere.³¹ Des del Departament d'Economia i Finances, juntament amb l'Institut Català de les Dones, s'ha portat a terme un treball centrat en el desenvolupament de metodologia i en la formació per tal d'avançar en l'establiment de l'impacte de gènere dels pressupostos i en la incorporació de la perspectiva de gènere al conjunt de la memòria del programa. Per tant, partint de l'anàlisi de la situació diferenciada entre homes i dones, es podran establir els objectius més adequats que permetin cobrir de manera eficient aquestes necessitats diferenciades i, d'aquesta manera, assolir els resultats desitjats. L'establiment d'indicadors de gènere ha de permetre, posteriorment, avaluar-ne els resultats. Als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2009 existeixen 518 memòries dels programes, 157 de les quals identifiquen un impacte sobre la política transversal de gènere. I, de manera agregada per programes, considerant que un programa pressupostari té impacte si almenys un dels seus gestors l'explicita en la memòria, 58 dels 111 programes de despesa de l'estructura pressupostària tenen impacte de gènere. Pel que fa a les polítiques de despesa, 22 de les 34 tenen impacte de gènere.³²

Finalment, podem dir que un canvi en els actors socials que participen en el procés polític pot ser una via per a materialitzar el canvi institucional i organitzatiu que requereix una perspectiva de treball de manera transversal. Un canvi en els actors socials es podria concretar en l'ampliació d'aquests, de manera que inclogui, no solament els actors socials ordinaris de la política i de l'Administració, sinó també els experts en igualtat de gènere (com els organismes de promoció de la igualtat de gènere nacionals, regionals i locals) i la societat civil (organitzacions no governamentals, grups d'interès, associacions, moviments socials i representants de treballadors/res i empresaris/sàries). Per a la posada en pràctica del *mainstreaming* de gènere es consideren necessaris tant l'obertura de nous canals de consulta i cooperació amb actors de la societat civil, com el reforçament dels canals existents.

En aquesta dimensió destaca l'impuls donat des de diverses direccions amb la voluntat de promoure la incorporació de la perspectiva de gènere en tots

31. També en les altres dues dimensions que cal treballar de manera transversal: el medi ambient i la competitivitat.

32. Tal com es detalla a la memòria explicativa dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2009 elaborada pel departament d'Economia i Finances, disponible a: http://www20.gencat.cat/docs/icldones/Institut/Documents/Arxius/VOL_P_MEX.pdf.

els departaments i estructures de la Generalitat i la societat catalana en conjunt. Així, destaca, durant el primer Govern tripartit, la constitució, l'any 2004, mitjançant el Decret 460/2004, del Consell Nacional de Dones de Catalunya i la creació de les Assemblees Territorials de Dones de Catalunya. A l'inici de la segona legislatura es va crear, l'any 2007, mitjançant un acord de govern, la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, adscrita al Departament de Treball. Aquesta és una estructura nova que ha fet possible impulsar, de manera específica, les polítiques d'igualtat centrades en l'àmbit dels treballs i les polítiques de temps.

5. REFLEXIONS FINALS: EL FUTUR DE LES POLÍTIQUES D'IGUALTAT

123

A manera de síntesi, podem dir que es constata que en els darrers anys el principi orientador de les polítiques d'igualtat entre dones i homes ha estat la transversalitat de la perspectiva de gènere. L'aplicació de la perspectiva de gènere a l'acció del Govern s'ha manifestat en àmbits tan diferents com el de la cooperació, la joventut, la innovació, la mobilitat, la salut, l'ocupació, l'habitatge, l'educació, la immigració i l'urbanisme, entre d'altres. Això significa que en tots aquests àmbits s'han tingut en compte les necessitats específiques de les dones i s'han incorporat accions positives a favor seu.

Alguns exemples de mesures que demostren l'aplicació efectiva de la perspectiva de gènere a l'acció del Govern amb un efecte transformador són:

- fomentar l'esport femení,
- tenir en compte les diferències de les dones pel que fa a la salut,
- garantir la utilització d'un llenguatge no sexista en tota mena de produccions culturals,
- donar suport a les dones agricultores,
- facilitar la inserció laboral de les dones i prioritzar projectes de treball dirigits per dones.

Aplicar la perspectiva de gènere implica, entre altres coses, que es promouguin els nomenaments paritaris en els consells assessors i les comissions dels diferents organismes de la Generalitat, que les dades de tots els àmbits es desglossin per sexe (estadístiques, enquestes, sondejos, estudis d'opinió, etc.) perquè les dones no quedin «invisibilitzades», i que es valorin les necessitats de les dones a l'hora d'elaborar disposicions i lleis. També és un criteri d'assignació

per a l'elaboració dels pressupostos de la Generalitat, per no discriminar ningú per motiu del seu sexe. També s'ha promogut que els ajuts i les subvencions dels diversos departaments del Govern incloguin la perspectiva de gènere.

L'anàlisi duta a terme permet dir que la realitat de la desigualtat que pateixen les dones ha assolit legitimitat política. Aquesta legitimitat es pot mesurar en organismes i institucions creats per a fer front a les desigualtats però, especialment, en el fet que s'estan prenent mesures, múltiples i diverses, per a donar-hi respostes. Hem constatat que les polítiques públiques d'igualtat a Catalunya, entre l'any 2003 i el 2010, s'han elaborat des d'un concepte d'igualtat que no es limita a la igualtat formal i que, per tant, no aspiren només a eliminar les discriminacions formals o directes; al contrari, es parteix d'una diagnosi que reconeix l'existència també de discriminacions indirectes i invisibles i, de manera coherent amb la diagnosi, es busca la transformació de les relacions socials de gènere actuals que sustenten aquestes discriminacions.

La informació analitzada —dades i documents— permet notar que s'ha avançat en la incorporació de la perspectiva de gènere en l'agenda política i que s'ha fet de dues maneres, tant de manera puntual i específica, mitjançant lleis i decrets sobre qüestions directament relacionades amb organismes o temàtiques que afecten principalment les dones, com de manera transversal incorporant la perspectiva de gènere en totes les altres iniciatives de govern, com ara el Pla per al Dret a l'Habitatge 2004-2007 o l'Acord Estratègic per a la Internacionalització, la Qualitat de l'Ocupació i la Competitivitat de l'Economia Catalana, per esmentar-ne alguns. En aquesta línia, es pot destacar també la incorporació de la perspectiva de gènere als pressupostos públics de la Generalitat i als seus programes.

Finalment, volem plantejar —seguint Astelarra (2007)— que avui dia el repte de les polítiques d'igualtat és mostrar que el problema de la desigualtat no és només de les dones sinó de tota l'estructura social i, per tant, de tota la societat. Les possibles solucions requereixen posar la desigualtat de gènere en el context de les diverses formes de desigualtat i articular propostes que puguin fer-hi front.

Bibliografia

- ÁLVAREZ, Enrique [et al.] (2000). *Mujer y constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÁLVAREZ, P. (2001). *Generando igualdad. Guía para la incorporación del enfoque de género en actuaciones y programas*. Vitòria: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Diputación Foral de Álava.
- ARRANZ, F. (2000). *Las políticas públicas en favor de las mujeres*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid.
- ASTELARRA, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra; València: Universitat de València; Instituto de la Mujer.
- ASTELARRA, J. (coord.) (2007). *Género y cohesión social*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (coord.) (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- BUSTELO, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E. (ed.) (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.
- CARRILLO, Marc (ed.); LÓPEZ BOFILL, Hèctor; TORRES PÉREZ, Aïda (2006). *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.
- CASADEVALL, J. (2007). *El Conveni europeu de drets humans, el Tribunal d'Estrasburg i la seva jurisprudència*. Barcelona: Bosch. [Text del tractat signat el 26 de febrer de 2001 a Niça]
- CHAQUÉS, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (1998). *100 palabras para la igualdad. Glosario de términos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres*. Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees. Comissió de les Comunitats Europees. Direcció General de Treball, Relacions Laborals i Assumptes Socials.
- (2008). *Informe de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les regions sobre la Igualtat entre dones i homes*. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees.
- (2010). *A roadmap for equality between women and men (2006-2010)*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. També disponible en línia a: <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.9540>>.
- CONSELL D'EUROPA (2006). *European Pact for Gender Equality 2006*. Brussel·les: Consell d'Europa. També disponible en línia a: <<http://www.un-eu.org/international-womens-day/204-eu-european-pact-for-gender-equality-2006.html>>.
- DEMA, S. (2000). *A la igualdad por la desigualdad: La acción positiva como estrategia para combatir la discriminación de las mujeres*. Oviedo: KRK Ediciones.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2002). *Planificant. Propostes metodològiques d'elaboració de plans d'igualtat locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Govern. (Guies Metodològiques; 5)
- (2007). *Centres d'informació i recursos per a dones. Una proposta de model funcional i de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis. (Documents de Treball, Sèrie Igualtat i Ciutadania). També disponible en línia a: <<http://www.eapc.es/documentos/2005/1685/conciliaradm.doc>>.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (1991). *El principio de igualdad en la Constitución española: XI Jornadas de Estudio*. Madrid: Ministerio de Justicia, vol. 2.
- EMAKUNDE (2004). *Manual de evaluación con enfoque de género [en línia]*. Vitòria: Instituto Vasco de la Mujer <http://www.emakunde.es/indice_c.htm>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT D'ACCIÓ SOCIAL I CIUTADANIA (2010). *Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES (2009). *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya* [en línia]. <http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Institut/Documents/Arxius/VOL_P_MEX.pdf>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA (1989). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 1167 (12 juliol).
- (2001). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 3371 (19 abril).
- (2006). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4675 (13 juliol).
- (2011). «Decret 332/2011, de 3 de maig, de reestructuració del Departament de Benestar Social i Família». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. També disponible en línia a: <<http://www.gencat.cat/eadop/imatges/5872/11117009.pdf>>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT CATALÀ DE LES DONES (2006). *V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya 2005-2008*. Barcelona: Institut Català de les Dones.
- (2011). *Memòria 2010*. Barcelona: Institut Català de les Dones.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT CATALÀ DE LES DONES. DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES (2008). *Guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere als programes pressupostaris* [en línia]. <<http://www20.gencat.cat/docs/icdones/Institut/Documents/Pressupostos/2008pressupostosgenere.pdf>>.
- GENSANA RIERA, M. Àngels (2005). *Informes d'impacte de gènere*. Barcelona: Institut Català de les Dones. (Eines; 1)
- INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1988). *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Vol. II. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, p. 163.
- LOMBARDO, E. (2003). «El *mainstreaming* de gènere en la Unió Europea». *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunitades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, (maig-desembre), p. 6-11.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000). *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2002). *Guía metodológica para la evaluación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las intervenciones de fondos estructurales*. Madrid: Instituto de la Mujer. També disponible en línia a: <<http://www.mtas.es/mujer/guigual.doc>>.
- (2003). *Ley 30/2003, de 13 de octubre de 2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodologías y presentación de buenas prácticas. Informe final de las actividades del grupo de especialistas en mainstreaming*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. (Documentos; 28)
- (2004a). *Guía para la incorporación de la perspectiva de género*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. També disponible en línia a: <<http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/publicaciones/catalogo/guias.htm>>.
- (2004b). *Mainstreaming de género en el ámbito local: Grupo de trabajo y seminario del Proyecto Equal Promociona: Sistemas locales de igualdad de oportunidades*. Madrid: Debate.
- (2005). *Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, autonómicos y nacional*. Madrid: Subdirección General de Estudios y Cooperación del Instituto de la Mujer.
- SERRA, I. (dir.) (2003). *La evaluación de las políticas públicas: Los planes de igualdad*. València: Fons Social Europeu: Generalitat Valenciana.
- TORNIS, TERESA; CARRASQUER, PILAR; PARELLA, SÒNIA; RECIO, CAROLINA (2007). *Les dones i el treball a Catalunya: Mites i certeses*. Generalitat de Catalunya: Institut Català de les Dones.