



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

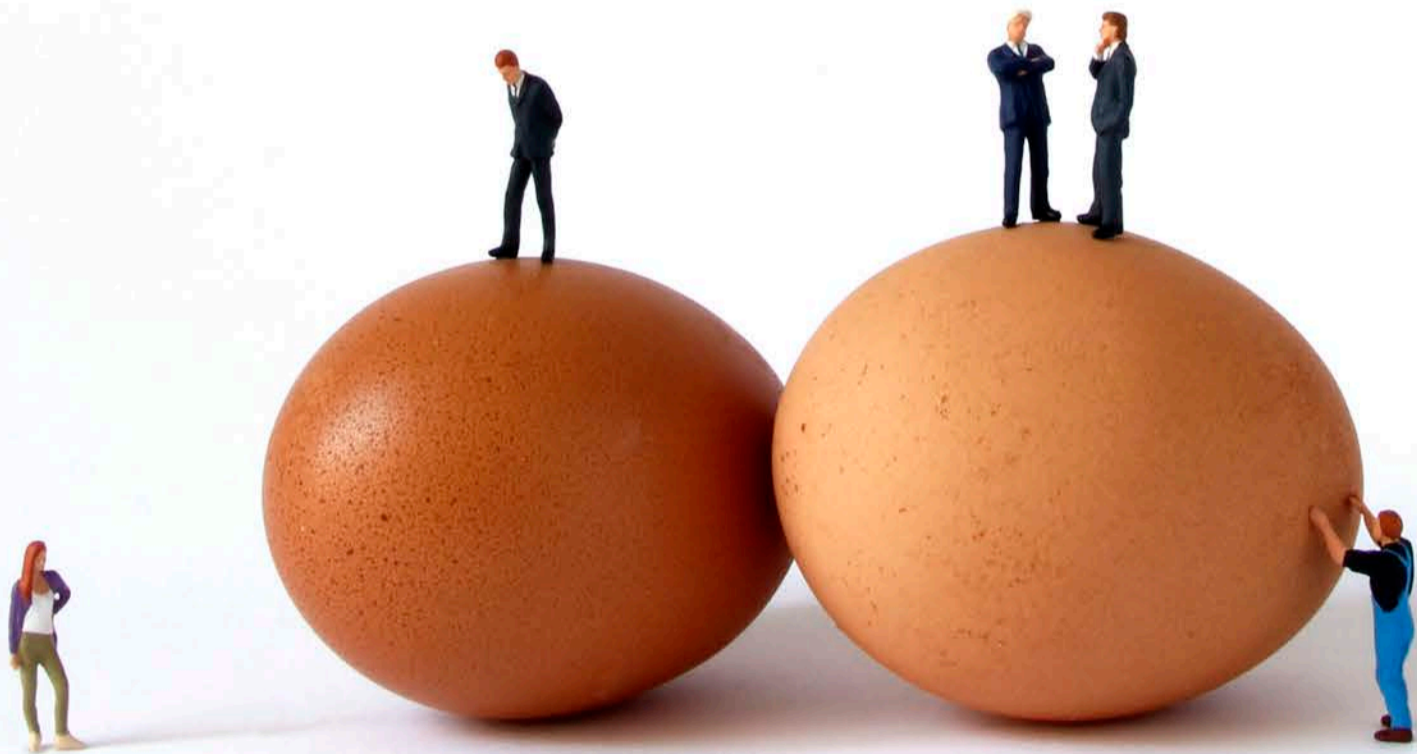
TESIS DOCTORAL

¿TRANSFORMANDO EL ESTADO?

AVANCES Y OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAINSTREAMING DE GÉNERO

Eva Alfama i Guillén

DIRECCIÓN
María Bustelo
Marga León



PROGRAMA DE DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL
Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona 2017

Tesis doctoral

¿TRANSFORMANDO EL ESTADO?

Avances y obstáculos en la implementación
del mainstreaming de género

Eva Alfama i Guillén

Dirección:

María Bustelo

Marga León

Programa de Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social

Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona.

Barcelona 2017

ÍNDICE

AGRAÏMENTS	7
<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>11</u>
1. EL POR QUÉ: EL RECORRIDO PARA LLEGAR AQUÍ	11
2. EL QUÉ: HACIA UNAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MÁS INCLUSIVAS	13
3. EL CÓMO: ESTRATEGIA METODOLÓGICA	22
4. CONTENIDOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS	28
5. REFERENCIAS	32
<u>ARTÍCULO 1. GÉNERO, PODER Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SOBRE LA (IM)POSIBILIDAD DEL CAMBIO HACIA UNA MAYOR IGUALDAD. UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA</u>	<u>37</u>
1. PRESENTACIÓN	39
2. DESENTAÑANDO LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: SESGO DE GÉNERO, POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN	41
3. EXPLORANDO LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO	50
4. ENTENDIENDO LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL SESGO DE GÉNERO INSTITUCIONAL	55
5. CONSIDERACIONES FINALES	64
6. REFERENCIAS	67

ARTÍCULO 2. ¿QUÉ HA CAMBIADO CON ESTA CRISIS? EL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO EN LA ENCRUCIJADA **73**

1. INTRODUCCIÓN	75
2. POLÍTICAS DE IGUALDAD, CRISIS Y GÉNERO	77
3. BALANCE DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA	86
4. ¿Y AHORA QUÉ? LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LA ENCRUCIJADA	94
5. REFERENCIAS	101

ARTÍCULO 3. ¿TRANSFORMANDO EL ESTADO? LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, LECCIONES DE UN CASO DE ÉXITO EN LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO **109**

1. PRESENTACIÓN	111
2. EL CAMBIO HACIA LA IGUALDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	114
3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL <i>MAINSTREAMING</i> DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI	117
4. EL RETO DE LA TRANSFORMACIÓN	128
5. DINÁMICAS INSTITUCIONALES Y CAMBIO DE GÉNERO	133
6. REFLEXIONES FINALES PARA UN NUEVO ESCENARIO	138
7. REFERENCIAS	141

ARTÍCULO 4. HOW EVALUATION CAN CONTRIBUTE TO MAINSTREAM GENDER. SOME EVIDENCE FROM SPAIN **149**

1. PRESENTATION	151
2. EMPIRICAL GROUNDINGS	152
3. THE CHALLENGES OF GENDER <i>MAINSTREAMING</i> IMPLEMENTATION	154
4. FINDINGS	159
5. EVALUATION AND GENDER <i>MAINSTREAMING</i> : SOME ROUTES TO EXPLORE	168
6. FINAL REMARKS	171
7. REFERENCES	172

CONCLUSIONES	181
1. APORTACIONES Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN DOCTORAL	181
2. ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS	184
3. REFERENCIAS	198
ANEXO METODOLÓGICO	201
1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI	201
2. CATALUÑA	223

Agraïments

En un procés de tesi tant llarg com aquest, la gent a qui agrair el seu suport i acompanyament és multitud.

Començaré per agrair a totes les persones entrevistades i que han participat a la recerca. I en especial, vull donar les gràcies a les responsables de l'Institut Català de les Dones i d'Emakunde i als seus equips. La Marta Selva, l'Anna Solà i la Núria Cañellas, en un primer moment, i la Maria Silvestre, l'Arantxa Elizondo i l'Ana Alberdi, ja al País Basc, van confiar en nosaltres i ens van voler acompanyar quan els proposàvem d'avaluar les polítiques d'igualtat amb un ull als debats acadèmics i un altre a la pràctica quotidiana. Comptar amb persones tant compromeses amb la igualtat i amb la millora constant d'allò comú a les institucions públiques és un veritable luxe.

Diuen que una investigació doctoral és un procés individual i solitari. En el meu cas, però, no puc deixar de dir que aquesta tesi és el fruit d'un treball col·lectiu de veritat. Sense la Marta Cruells, la meitat del meu cervell durant tants anys, aquesta recerca no existiria. Companya de mil aventures del pensament, la vida i també la militància, ha estat -i és- un luxe treballar i pensar amb ella. La seva estructura i rigor m'han ajudat a no perdre'm en els detalls i a anar un pas més enllà. Sempre sap com fer, a més, per aconseguir que surti dels cul-de-sac i els laberints caòtics d'informació on jo tendeixo a quedar-me atrapada. Amb la Maria de la Fuente, l'Alba Alonso i l'Anna Obradors hem pensat les polítiques d'igualtat en diferents moments i hem compartit compromís feminista a cavall entre dins i fora de l'acadèmia. Elles són també responsables de molta

de la feina que ha acabat derivant en aquesta memòria de recerca; investigar amb elles i gaudir del seu entusiasme ha estat tot un plaer. També el Miquel Missé, la Montse Sánchez i la Silvia Llorente han participat en generar l'anàlisi en què es basen alguns dels articles que presento, i els vull donar les gràcies.

Les meves directores, la María Bustelo i la Marga León m'han acompanyat al llarg del procés, i han aconseguit aconsellar-me i animar-me sense desesperar-se massa quan allargava constantment els terminis degut als malabarismes per combinar tesi, feina i vida. Gràcies per ser-hi. També vull agrair a la Petra Meier la seva càlida acollida a la universitat d'Antwerpen, on vaig poder fer una estada de 3 mesos el 2015 que em va permetre, a banda de passar molt de fred, trobar espai mental i físic per concentrar-me i donar una enorme embranzida a la tesi.

Anant més enrera, hi ha diversos espais que m'han alimentat la ment i m'han ajudat a créixer. L'IGOP ha estat molts anys casa meva i és on hi vaig aprendre l'ABC de què és això d'investigar, gràcies a uns companys i companyes brillants que per sort ja són amics. I allà em vaig quedar força temps per seguir aprenent, patint les dates d'entrega i tenint el privilegi de guanyar-me la vida responent a preguntes sobre temes apassionants. Sense el Marc, el Gerard, la Gabi, l'Helena, la Mariela, la Carola, l'Aitor..., i tantes d'altres no m'estimaria tant la recerca i segurament no estaria aquí presentant una tesi doctoral. Gràcies també pel recolzament entusiasta del Joan Subirats al llarg dels anys, i també pel de la resta de l'equip de suport de l'IGOP. Amb les companyes i companys dels Seminari Interdisciplinar de Metodologia de Recerca Feminista (la Bàrbara, el Jordi, el Jokin, l'Edurne, la Luzma, la Marta,...) he après de noves mirades i he rebut ànims constants i entusiastes des del suport mutu i la curiositat permanent. El grup de Gènere i política de l'AECPA ha estat també un espai d'aprenentatge i cura, un oasi al món acadèmic on sempre hi he trobat amistat, recolzament i coses noves a aprendre.

No em puc estar d'agrair també a la meva nova família dels darrers dos anys: a Barcelona en comú i al Districte Ciutat Vella he tingut l'enorme sort d'estar rodejada de persones infinitament compromeses en millorar la vida de la gent que, a més, em contagien la seva alegria i creativitat, i em donen bones idees. En particular, a la Gala, el Jordi, Nat, Santi, Ferran, Albert i Llum, i a l'Eix de Feminismes només puc donar-vos

les gràcies per compartir amb mi aquest temps en què la vida se m'ha girat del revés i tenir tanta paciència amb aquest etern fi de tesi.

I finalment no em vull oblidar tampoc de donar les gràcies a tots els que formen part de la meva vida i que no he pogut cuidar suficientment durant aquest temps per culpa de la tesi doctoral; que per tant m'han aguantant caps de setmana de feina i estressades vàries (you should be writing!). Gràcies a la Norma i l'Assumpta, amb qui em vaig començar a preguntar-me sobre això del feminisme. Gràcies als meus amics de sempre, que ja sigui via whatsapp, fent un vermut o una bona calçotada, sempre estàn allà. Al Javi, que va haver de patir durant força temps aquesta investigació i que sempre ho feia tot més fàcil. I és clar, a la meva família pel recolzament i els ànims incondicionals, també quan no es veia gaire clar el final del túnel, i encara que potser no les tenien totes de que aquest dia arribaria... (ara, a pel carnet de conduir!).

A la recta final, i ja en temps de descompte, gràcies a la Jone Martínez Palacios que m'ha regalat generosament el seu temps i coneixements. Tot plegat hagués estat força més estressant sense ella. L'Edurne Larrakoetxea m'ha ajudat a no desesperar-me corregint i el Roger Petra ha posat tot el seu entusiasme, que no és poc, en dissenyar-me una portada espectacular. Tot plegat sense oblidar que he tingut la sort de comptar amb una bona xarxa de suport de pares, germana, amigues i veïnes que han fet possible que tot i amb la pota ranca, hagi pogut arribar a temps a acabar aquesta tesi. No us ho agrairé mai prou.

Introducción

1. EL POR QUÉ: EL RECORRIDO PARA LLEGAR AQUÍ

Después de una tesina centrada en el estudio de la movilización social desde una perspectiva feminista¹, en los últimos años he reorientado el interés investigador hacia el análisis de las políticas públicas. De este modo he trasladado al campo institucional algunos de los interrogantes que me acompañan desde hace tiempo: la manera cómo la mirada feminista nos obliga a repensar las aproximaciones teóricas de una determinada disciplina y la pregunta sobre cómo procesos de transformación social progresista de distinto cariz inciden en la reproducción y transformación de la desigualdad de género. Así, si anteriormente me había centrado en el examen de la acción colectiva y los movimientos sociales, posteriormente apliqué motivaciones similares al ámbito de las políticas públicas, preguntándome si es posible transformar las instituciones públicas en un sentido más inclusivo teniendo en cuenta la racionalidad profundamente masculina del Estado. Sigo indagando pues en la capacidad del feminismo, en este caso el institucional, para incidir en la realidad aun teniendo en cuenta los sesgos de género de lo instituido.

¹ “Lo riu és vida. Reflexions sobre l’acció col·lectiva des d’una perspectiva de gènere”. Memoria de investigación del Programa de Doctorado en Psicología Social presentada en septiembre de 2010.

La presente disertación doctoral es el fruto de un largo proceso de reflexión sobre las prácticas de promoción de la igualdad desde las políticas públicas que suma ya más de diez años, y en el que quehacer académico y vida profesional se han tejido estrechamente.

A nivel profesional desde el año 2006 me he dedicado al estudio de la implementación de políticas de igualdad en general y de iniciativas de transversalidad de género en particular, siempre desde una posición de colaboración y asesoría a las propias administraciones públicas. Empecé examinando la aplicación de la transversalidad en el ámbito local, tanto en municipios concretos -Manresa, (Franco, et al., 2005) y Terrassa (Alfama y Cruells, 2010)-, como en el campo de las políticas de desarrollo local (Alfama y Quintana, 2007a; 2007 b). Seguidamente pasé a centrarme en el nivel autonómico, en el que he (co)coordinado y realizado evaluaciones relativas a políticas de igualdad de la Generalitat de Catalunya (Obradors, Alfama y Cruells, 2008a; 2008b y 2008c; Alfama, Cruells y Obradors 2008; Alfama 2012; Alfama y Martí, 2012) y del Gobierno Vasco (Emakunde, 2011 y 2016d); en las que se puso una especial atención al análisis de los procesos de cambio institucional y de incorporación de la perspectiva de género.

Esta trayectoria evaluadora ha nutrido la indagación académica que aquí se presenta: alimentó la motivación de dedicar el proceso de doctorado a realizar un examen más calmado y exhaustivo de los aprendizajes acumulados hasta el momento. Así, el proceso doctoral me ha dado la oportunidad de dar un paso atrás y reflexionar sobre la propia práctica investigadora para profundizar sobre los factores y dinámicas detectadas. Esto me ha permitido ahondar en los debates entre teoría y práctica y entre investigación académica y aplicada que ya veníamos desarrollando con los equipos responsables de estas evaluaciones, al trasladar a diferentes congresos y espacios académicos los aprendizajes evaluativos (ver por ej., Alfama y Cruells, 2009 y 2011; Alfama, Cruells, y de la Fuente, 2014a). Esta investigación doctoral ha supuesto, pues, un paso más en esta voluntad de aportar herramientas útiles para, desde la práctica, informar de conocimiento feminista y crítico a las políticas públicas reconociendo y asumiendo la complejidad de la intervención transformadora.

Des ese modo a partir de 2012 empiezo a retomar la investigación realizada previamente desde una lógica más académica. Esto ha supuesto ampliar las lecturas de referencia, revisar de nuevo las fuentes primarias y secundarias (en especial la experiencia de evaluación de la aplicación de la transversalidad de género con el Institut Català de les Dones y el Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde), a partir de una nueva perspectiva que incorpore preguntas nuevas de mayor alcance teórico, y generar nuevo trabajo de campo. La posterior oferta de formar parte del equipo encargado de realizar una nueva evaluación para el Gobierno Vasco en el periodo 2015-2016 me dio asimismo la posibilidad de producir nuevas fuentes primarias en las que algunas de las preguntas clave de esta investigación se incorporaron ya de inicio, en la medida que coincidían con los objetivos del encargo y por lo tanto se pudieron incorporar en el diseño de evaluación. Tanto en el apartado metodológico de esta introducción como en las conclusiones finales se discutirá con mayor detalle sobre las implicaciones de esta apuesta por utilizar materiales evaluativos en el marco de una investigación académica.

2. EL QUÉ: HACIA UNAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MÁS INCLUSIVAS

Las políticas de igualdad de género constituyen un esfuerzo sostenido para abordar la problemática de la desigualdad entre mujeres y hombres y para democratizar las instituciones públicas desde una perspectiva feminista. A día de hoy, después de lustros de impulso de iniciativas diversas de igualdad en los países europeos, en que se ha desarrollado notablemente la arquitectura normativa y organizativa de promoción de la igualdad, persisten sin embargo grandes interrogantes acerca de su grado real de impacto social y de su capacidad efectiva para modificar el contenido y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas en clave de equidad y democratización.

La presente investigación doctoral aborda este debate poniendo el foco en el cambio institucional de género, explorando cómo se está promoviendo la transformación de la administración pública para corregir sus sesgos sexistas de modo que produzca unos resultados más igualitarios. ¿Hasta qué punto tiene éxito este proyecto? ¿Cómo entendemos en la práctica este tener éxito? ¿Qué factores clave lo han facilitado y

dificultado en distintos contextos? ¿Qué grado de fragilidad o consolidación tienen los avances conseguidos, por ejemplo frente a una situación de reestrictciones presupuestarias y retroceso de la agenda social como la actual?

En particular, examino el diseño, implementación y resultados de la estrategia del *mainstreaming* de género², lanzada a nivel mundial con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995, y que se ha ido incorporando progresivamente a los principales marcos normativos a nivel nacional e internacional, entre ellos el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea³.

El *mainstreaming* de género significó un enorme paso adelante en el compromiso con la igualdad, constituyendo una tercera generación de políticas de género. Así, si de la mano de las demandas feministas en un primer momento las iniciativas de igualdad se centraron en corregir la desigualdad de trato entre hombres y mujeres característica de las democracias liberales, que había excluido a las mujeres de la esfera pública (tanto del sufragio como del acceso a muchas profesiones); a raíz de la segunda ola del feminismo en los años 80 del siglo XX se empezaron a implantar políticas específicas y de acción positiva dirigidas a las mujeres, al hacerse patente la insuficiencia de la igualdad de trato a la hora de conseguir una verdadera igualdad de oportunidades. Se desarrolló de este modo la política de igualdad de género como un ámbito sectorial de intervención, con sus herramientas (los planes de igualdad, fundamentalmente) y sus instituciones específicas (mayormente los Institutos de la Mujer en el contexto español).

² En la disertación doctoral utilizaré prioritariamente el neologismo *mainstreaming* de género frente a otras traducciones habituales en el contexto español de este concepto como podrían ser 'enfoque integral de género' o 'transversalidad de género'. No sólo por su ya amplia aceptación en la literatura especializada (Alonso, 2015, por ej.), sino porque además considero que la expresión 'transversalidad de género', aunque sea la más utilizada, no acaba de trasladar adecuadamente el contenido original e induce a una cierta confusión. La transversalidad se tiende a vincular únicamente con la promoción de la cooperación horizontal entre diferentes agentes y departamentos, dejando de lado el necesario replanteamiento de prioridades y objetivos de la agenda política, que sería su principal objetivo.

³ En el artículo 3 (2) se establece que "En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

Sin embargo, a lo largo de los años también se fue constatando que el enfoque sectorial de intervención no permitía abordar adecuadamente un fenómeno tan multidimensional, estructural y resistente al cambio como es la desigualdad de género. De ahí la definición y lanzamiento de la estrategia del mainstreaming de género como nuevo consenso mundial sobre cómo afrontar la desigualdad entre mujeres y hombres, que se lanzó en la Conferencia mundial de las mujeres de Nairobi en 1985 y se acabó de consolidar en la Beijing 1995.

Esta estrategia partía del reconocimiento de que también las políticas públicas contienen un marcado sesgo de género y contribuyen a producir reproducir la desigualdad entre mujeres y hombres. En consecuencia se adoptó la denominada estrategia dual de las políticas de género: además de compensar los efectos de la desigualdad con políticas específicas orientadas a las mujeres, se considera también imprescindible poner el foco en el conjunto de las actuaciones públicas de cualquier signo, estuvieran o no explícitamente relacionadas con el género. Era necesario, pues, revisar en profundidad cómo se diseña, implementa y evalúa la intervención pública en todos los niveles administrativos y en todos los ámbitos sectoriales para corregir los sesgos existentes y garantizar que las necesidades de ambos sexos sean tenidas en cuenta y que la igualdad se incorpore como una prioridad de forma sistemática.

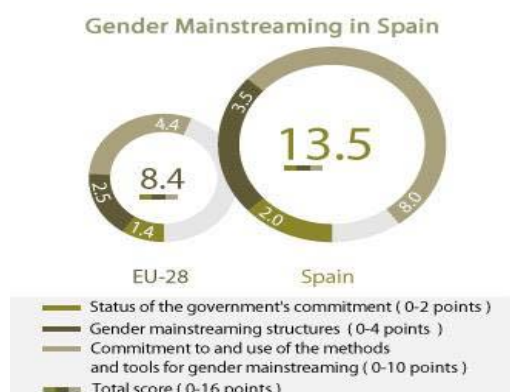
El poner el foco en la modificación de todos los procesos de elaboración de políticas públicas plantea un ambicioso objetivo que tiene, además, profundas implicaciones para la gestión y organización pública. Requiere considerar a las propias administraciones públicas como un objeto de intervención en sí mismo, en la línea de otras iniciativas dirigidas a la modernización y mejora de la calidad del sector público. De este modo se apunta a transformar en las prácticas, las culturas organizativas, los tipos de conocimiento a los que se recurre para fundamentar la intervención, o los actores con los que se interacciona, entre otros elementos; todo lo cual se traslada a la actividad cotidiana de los y las servidoras públicas. Se trata de implantar una estrategia gradual de transformación en profundidad de los valores, prioridades y rutinas de las administraciones públicas para que el compromiso con la igualdad permee tanto su funcionamiento como sus resultados. Al poner en cuestión el carácter neutral de la función pública, se plantea la necesidad de aplicar una mirada politizadora y crítica que abra un debate sobre los valores políticos suyacentes.

La puesta en práctica del *mainstreaming* de género se ha fundamentado en el desarrollo de herramientas específicas dirigidas a incidir en el proceso político, ya que no es posible esperar que los actores habitualmente implicados en las políticas públicas tengan necesariamente el conocimiento preciso para revisar su actuación desde una perspectiva de género o que ese proceso tenga lugar de modo automático, sin el establecimiento de hitos y mecanismos *ad hoc*. Este acento en la viabilidad práctica del *mainstreaming* ha llevado a la literatura a enfatizar su carácter de concepto-método (Dauphin y Sénac-Slawinski, 2008), lo que alude tanto a un cambio de enfoque con respecto a las políticas de género anteriores, como a un claro énfasis en el rol del método para alcanzar la igualdad y para promover el aprendizaje institucional.

Estos mecanismos que han sido muy variados, yendo desde las leyes o planes que introducen y planifican el mandato por la igualdad, hasta estructuras organizativas específicas para promover la transversalidad, pasando por herramientas concretas como las estadísticas de género, la formación del personal público, los informes de impacto de género, o las cláusulas de igualdad, entre otras; para dar respuesta a la multiplicidad y amplitud de los objetivos de transformación propuestos por el *mainstreaming* de género.

La investigación empírica ha mostrado que esta estrategia ha dado lugar a la generalización del uso de muy diversos mecanismos que sin duda pueden facilitar el cambio en las estructuras, rutinas y resultados de las diferentes administraciones. El Instituto Europeo para la Igualdad de Género, por ejemplo, sistematizó el grado de desarrollo del *mainstreaming* en los Estados Miembros de la UE (EIGE, 2014), en el que situaba a España en tercer lugar junto a Suecia, obteniendo una puntuación de 13,5 sobre 16. El indicador referido a la utilización de métodos y herramientas para el desarrollo de la transversalidad resulta especialmente significativo, ya que su vasta utilización permite obtener una puntuación de 8 sobre 10. Con ello se indica que el nivel de desarrollo en el contexto español era de los más altos de la UE en ese momento – aunque hay que tener en cuenta que los requisitos que se establecen para valorar como significativo el nivel de implementación eran muy generosos.

Figura 1. Indicador sobre el nivel de implementación del mainstreaming de género en España y en la UE



Fuente: EIGE⁴

Más allá de un mapeo descriptivo de este tipo, sin embargo, la literatura académica ha explorado con detenimiento la aplicación práctica de esta estrategia en diferentes contextos, mostrando como no basta con la adopción formal del principio de igualdad y del mainstreaming de género. Llevarlo a la práctica ha sido enormemente problemático y han surgido múltiples dificultades: con frecuencia la voluntad política se debilita, y los objetivos de igualdad planteados se suelen diluir, evaporar o subordinar a otras prioridades. En la disertación se entrará en más detalle en estas críticas.

Así, en la actualidad el debate teórico y empírico se sitúa en la fase de la implementación: más allá de la *policy adoption*, ¿cómo se lleva a la práctica en contextos distintos? Teniendo en cuenta que las administraciones públicas son un sistema complejo atravesado por redes de poder e interés ¿qué dinámicas aparecen y conducen o no a un cambio efectivo en las políticas públicas? ¿Qué elementos explicativos podemos detectar?

Por de pronto, el carácter patriarcal del propio Estado y del campo político y partidista, así como los estilos de implementación de políticas públicas predominantes en nuestro

⁴ El gráfico puede encontrarse en <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/spain>. Los datos corresponden a EIGE (2014: 55).

entorno, de formas diversas tienden a diluir el compromiso con la igualdad. En este sentido, el proyecto del mainstreaming de género entronca plenamente con el emergente debate acerca de la dimensión política y democrática de la administración pública. En un contexto de creciente pérdida de confianza ciudadana en las instituciones, desafección democrática, y aumento de la exigencia de la ciudadanía, la atención pública se tiende a dirigir al campo de los resultados del gobierno (Peters, 2006). Cada vez más encontramos un desplazamiento desde la “legitimación de entrada” de los gobiernos, resultado de haber sido elegidos por la ciudadanía, hacia la “legitimación de salida”, que se deriva de los servicios que éstos producen (Scharpf, 1999, citado en Peters, 2006). Los resultados del sector público desempeñan por lo tanto un papel crucial. Es en este marco en el que se sitúa el impulso por la eficiencia y la eficacia que caracterizó a reformas de la Nueva Gestión Pública, pero también la importancia de democratizar las propias administraciones públicas, de acuerdo con una filosofía de gobierno orientada hacia la ciudadanía (Peters, 2006).

Esta democratización de la administración puede responder tanto a consideraciones normativas de justicia social como a razones instrumentales. En cuanto a lo primero, se plantea la necesidad de que en el sector público estén presentes las divisiones e intereses sociales, y por lo tanto, que haya cierta correspondencia entre las características de sus miembros y la sociedad en general (representación pasiva). Por ello habría que fomentar activamente que todos los sectores sociales se involucraran directamente en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, lo que facilitaría que se incluyeran sus intereses y necesidades en la definición de las políticas y se promoviera más activamente la igualdad (representación activa) ⁵ (Peters, 2006). Así se pone en primer plano la garantía del acceso de todos los grupos sociales a lo público, y la

⁵La literatura acerca de la burocracia representativa, poco explorada en España, se centra en esta cuestión, examinando el potencial de la administración para actuar como instituciones políticas representativas y reflejar las necesidades de los diferentes colectivos reclutando a su personal en todos los sectores sociales (Silván y Navarro, 2011). Se ha explorado este concepto especialmente en relación a la raza y origen étnico (en el contexto anglosajón) y en relación a mujeres y hombres, si bien también se podría aplicar a las personas con discapacidad, por razón de la clase social, u otras fuentes de diferenciación social. Análisis empíricos en todo el mundo muestran sesgos por lo general muy pronunciados en la composición social de las administraciones, siendo sus espacios decisorios más elevados típicamente masculinos, blancos y de extracción social alta o a lo sumo, media.

ejemplaridad y coherencia de las administraciones con los principios con los que se rigen. Desde el punto de vista instrumental, por otro lado, la falta de acceso de determinados grupos a las administraciones públicas tiene efectos en los contenidos de las políticas: lleva a unas políticas de menor calidad –en la medida que ignoran las visiones, expectativas, necesidades e intereses de parte de la población-, a la vez que puede contribuir a aumentar la percepción de lejanía en determinados sectores de la ciudadanía y generar una menor propensión a asumir estas políticas. Se vincula pues con un déficit de ciudadanía y constituye un problema democrático de primer orden. Todo ello conecta en cierta medida con el vivo debate académico desarrollado en los últimos años acerca de la representación política de las mujeres, en sus dimensiones descriptiva, sustantiva y simbólica (ver por ej. Celis, et al., 2008; Childs, et al., 2013; Verge y Pastor, 2017).

La preocupación por cómo la desigualdad social se expresa en la cotidianidad de las administraciones públicas y cómo a su vez todo ello tiene efectos a nivel social y de políticas públicas al generar una desigual distribución de recursos y de capacidad de decisión se ha trasladado también a lo teórico y analítico. A raíz del giro neoinstitucionalista que se ha producido en las ciencias sociales en los últimos años, han aparecido valiosos análisis del papel de las instituciones -entre ellas las administraciones públicas pero no únicamente- en la creación y recreación cotidiana del orden social. Asimismo, desde buena parte de la literatura dedicada a las políticas públicas hace tiempo que se ha venido cuestionando la tradición clásica weberiana de considerar política y burocracia conceptos antitéticos. De hecho, en los análisis empíricos no se sostiene esta concepción de la burocracia como un mero instrumento de ejecución de decisiones de carácter político, una maquinaria completamente objetiva y racional regida exclusivamente por normas escritas y donde la procedencia y los deseos de sus componentes son prácticamente irrelevantes. La implementación no constituye un proceso neutro ni directo, ni una mera ejecución técnica de las decisiones que se toman en el marco político (Anderson, 2003).

Las administraciones públicas y las burocracias son vistas de manera creciente como ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos atravesados por relaciones de poder en los que se disputan los recursos y las prioridades de forma dinámica. En el proceso de implementación se siguen (re)definiendo los objetivos y contenidos de la

intervención, de modo que no es sólo el poder legislativo y los y las responsables políticos quienes elaboran las políticas públicas, sino que éstas se constituye mediante una constelación de prácticas y discursos, con frecuencia contradictorios, impulsados por una mutiplicidad de actores en distintos niveles. Desde esta perspectiva se subraya de nuevo la relevancia de tener en cuenta la complejidad de los procesos de implementación y la necesidad de profundizar en las dinámicas internas de las administraciones públicas, ya sea para comprender mejor sus resultados, ya sea como campo de intervención para mejorar las políticas públicas.

Los estudios de género no han permanecido ajenos a estas emergentes perspectivas de análisis. Por el contrario, han hecho hincapié en la importancia de las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres como una característica nuclear de los fenómenos y las instituciones políticas, sin la cual no se puede entender de forma adecuada sus dinámicas, procesos y resultados (Krook and MacKay, 2010; Mackay, Kenny, and Chappell, 2011; o Chappell and Waylen, 2013, entre otras).

Esta investigación se inserta en los debates específicos del área de género y política, enmarcándose en la disciplina del análisis de las políticas públicas con perspectiva feminista (Feminist Policy Analysis) (Mazur y Pollack, 2009; Lombardo, Meier, y Verloo, 2013). En particular, bebe de la literatura dedicada a examinar las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres y a determinar cómo se han concretado en diferentes contextos, cuál ha sido su evolución y cuáles han sido los factores críticos que nos ayudan a entender sus resultados (McBride y Mazur, 2010; Outshoorn y Kantola, 2007), a la vez que se alimenta también del campo de investigación dedicado a examinar cómo se puede promover el cambio institucional de forma efectiva, más vinculado a los análisis neoinstitucionalistas y a la teoría de las organizaciones (Schofield and Godwin, 2005; Waylen, 2014).

OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS

Teniendo todo lo anterior en cuenta, el **objetivo** de la presente investigación doctoral es realizar un balance de la implementación del *mainstreaming* de género en los últimos años, captando los rendimientos que han tenido estas iniciativas en aras de introducir la

perspectiva de género en las políticas públicas e identificando los elementos claves que han favorecido y obstaculizado el cambio institucional en este ámbito.

Se plantean las siguientes **preguntas de investigación**:

- ¿Cuáles han sido las iniciativas dirigidas a promover el cambio institucional para incorporar el principio de igualdad en el proceso de elaboración de políticas? ¿Qué instrumentos se han empleado, qué actores se han involucrado, cuál ha sido el rol del organismo de igualdad, qué se ha entendido por igualdad de género? ¿Qué papel ha tenido o puede tener la evaluación en este proceso?
- ¿Qué impactos han producido estas iniciativas en las culturas institucionales y los contenidos y formas de elaboración de las políticas públicas? ¿Qué grado de transformación se ha conseguido, ha sido la transversalidad de género una estrategia útil?
- ¿Cómo se produce o no se produce exactamente el cambio en contextos concretos? ¿Qué resistencias y límites han aparecido y hasta qué punto tienen que ver con el sesgo patriarcal de las instituciones públicas? ¿Qué factores concretos (operativos, conceptuales, organizacionales, de actores críticos, contextuales, etc.) han facilitado y obstaculizado la transformación hacia modelos más inclusivos?
- ¿Cómo ha afectado la emergencia de la crisis económica a la estrategia de cambio institucional para la promoción de la igualdad de género?

Las **hipótesis de trabajo** subyacentes a estos objetivos y preguntas son las siguientes:

- A día de hoy y por lo general en nuestro contexto, el *mainstreaming* de género no es una estrategia meramente retórica sino que ha contado con un cierto grado de implementación. No obstante, ésta es desigual, parcial e incompleta.
- El *mainstreaming* de género requiere de una estrategia compleja que articule múltiples instrumentos, agentes y dinámicas; articulación que se ha realizado de forma diversa en distintos contextos. Las formas particulares por las que se ha para por promover el cambio de género, así como las características de los

diferentes contextos institucionales, son factores que inciden en el rendimiento de la estrategia de transformación.

- El *mainstreaming* de género ha conseguido modificar las rutinas de elaboración de política pública, la cultura organizativa de las administraciones y los contenidos de las políticas sectoriales, aunque estos cambios son con frecuencia limitados, superficiales, costosos y sujetos a retrocesos.
- Las propias instituciones públicas se resisten al cambio de formas complejas, cambiantes y variadas, y que no solo están relacionados con una oposición de carácter ideológico.
- La evaluación es una herramienta valiosa para impulsar esta transformación.
- La crisis económica de los últimos años y el nuevo contexto sociopolítico que ésta ha abierto ha incidido negativamente en la estrategia del *mainstreaming* de género, a la vez que obliga a repensar la manera como se estaba llevando a cabo hasta el momento.

3. EL CÓMO: ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La trayectoria doctoral realizada, junto con la flexibilidad que aporta el formato por compendio de publicaciones, ha llevado a que la presente disertación deba entenderse más como un caleidoscopio que como un discurso con una total exhaustividad y coherencia. Partiendo de un marco teórico y analítico común⁶ se exploran diferentes vértices considerados especialmente relevantes en relación a la implementación del *mainstreaming* de género. En consecuencia, los resultados empíricos que sustentan la argumentación tienen en los diversos artículos un foco diferente según las necesidades argumentativas de cada uno de los aspectos a tratar. Así, mientras para abordar el

⁶ Esto puede hacer que en ocasiones el relato teórico presente en los diferentes artículos sea un poco repetitivo.

impacto de la crisis económica el nivel de análisis estatal -y en menor medida, europeo- deviene especialmente relevante, para realizar un examen en profundidad de la estrategia de implantación del *mainstreaming* de género es más adecuado optar por el análisis en profundidad de una experiencia significativa, en este caso la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE, en adelante). Para ahondar en el papel de la evaluación, por otra parte, es preferible contar con dos territorios activos en la materia, Cataluña y Euskadi, para tener más material que fundamente el argumento desarrollado.

En cada uno de los artículos del compendio se proporcionan más detalles acerca de la metodología y técnicas de recogida de datos utilizadas, presentándose asimismo esta información en mayor detalle y de forma conjunta en el anexo metodológico final. En este punto, sin embargo, se expone la estrategia metodológica general con la que se ha afrontado la tesis y se describen someramente las técnicas utilizadas.

Por un lado, se ha desarrollado una **revisión de literatura** específica sobre el tema, tanto de carácter teórico como la que presenta resultados empíricos. El primero de los artículos se dedica íntegramente a mapear la literatura sobre cambio institucional y género -y por tanto no aborda trabajo empírico alguno- pero los mimbres teóricos y analíticos que han fundamentado la investigación también se desarrollan en los otros artículos. Las aportaciones más específicas relativas a los desafíos de la implementación del GM se pueden encontrar en el tercero y el cuarto, mientras que el segundo profundiza específicamente en el sesgo de género presente en las perspectivas hegemónicas de la economía en general y la crisis económica de los últimos años en particular.

Por otro lado, es destacable la apuesta realizada durante el proceso doctoral por hacer dialogar la **evaluación** con la implementación de políticas públicas y con la reflexión teórica y académica, explorando las potencialidades de la investigación evaluativa y las interacciones entre todos estos ámbitos. Esto plantea retos en dos direcciones: tanto en el uso de los resultados de evaluación como fuente del análisis como, en el sentido inverso, en el diseño de modelos evaluativos que estén fundamentados en la literatura feminista crítica.

De hecho, yo misma me he confrontado con estos mismos desafíos en mi propia trayectoria investigadora. Esto me ha permitido explorar un fértil –y poco transitado– espacio de reflexión en la intersección entre teoría y práctica en el campo de la política pública. Por ello, en esta disertación la evaluación se ha abordado desde distintos puntos de vista: como fuente primaria y secundaria del análisis empírico y como objeto de investigación en sí misma –examinando el papel que puede jugar en el impulso de la propia estrategia de mainstreaming, lo que nos acercaría al ámbito de la metaevaluación sin llegar a desarrollar estrictamente un análisis metaevaluativo.

Buena parte del análisis que sustenta la tesis se ha generado en procesos de evaluación. Por un lado, y para el caso vasco en particular, se han revisado en profundidad las múltiples evaluaciones realizadas por Emakunde a lo largo de la última década (Emakunde, 2016a; 2016b; 2016c; por citar sólo las más recientes). La amplitud y continuidad del esfuerzo realizado por el Gobierno Vasco en los últimos años en monitorear y evaluar sus intervenciones en igualdad ha generado un volumen muy importante de información sistemática y evolutiva de una gran riqueza que ha nutrido en gran medida mi análisis de la experiencia vasca. Por el otro lado, he podido contar con las fuentes primarias generadas en el curso de las evaluaciones que he diseñado y llevado a cabo en Cataluña y Euskadi (Alfama, Cruells, Obradors, 2008; Obradors, Alfama y Cruells, 2008a; 2008b y 2008c; Alfama y Martí, 2012; Emakunde, 2011; 2016d).

La elección metodológica de centrar en buena medida la investigación doctoral en revisar algunos materiales realizados en diferentes momentos temporales, y producidos en contextos y finalidades distintas, plantea significativas potencialidades pero a la vez también limitaciones relevantes. Aunque en el apartado final de conclusiones discutiré con mayor detalle esas cuestiones, aportando algunas consideraciones de lo que ha dado de sí esta apuesta, se esbozan aquí brevemente las cuestiones más relevantes:

- Plantea limitaciones por cuanto una evaluación, por su propia naturaleza, está sujeta a unos condicionantes concretos de los que carece la investigación académica; tanto a nivel de tiempo como del alcance y enfoque de la indagación. La evaluación necesariamente tiene un componente práctico y acotado, pretende responder a las necesidades informativas de la institución que la encarga, y

construye conocimiento sobre las instituciones públicas desde el mismo centro de éstas; condiciones todas ellas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar los resultados.

- Las potencialidades, por otro lado, se vinculan al hecho que un proceso de evaluación proporciona un acceso privilegiado a la interioridad de la institución. Aporta unos recursos y un aval político y técnico que permite plantear diseños de investigación ambiciosos y amplios, con un notable volumen de trabajo de campo, y que además interpelan y consiguen la colaboración de agentes muy diversos y de alto nivel, lo que de otro modo sería mucho más lento y costoso. En este sentido, cabe señalar que en los procesos llevados a cabo contamos con una gran predisposición por parte de las instituciones "clientes" (el Institut Català de les Dones y Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer, respectivamente) para llevar a cabo evaluaciones ambiciosas, enraizadas en el debate teórico y académico y enfocadas en particular al examen del *mainstreaming* de género y a los rendimientos del cambio institucional. Se dió curso por lo tanto a unas propuestas planteadas por los equipos de evaluación que permitían no sólo dar cuenta de avances concretos en la implementación, sino también abordar cuestiones de mayor calado teórico.

La opción de abordar la investigación doctoral a través de la reevaluación de materiales previos y de la explotación de resultados de evaluación cobra también pleno sentido a nivel epistemológico, puesto que me permite reflexionar sobre mi posición fronteriza y mi identidad múltiple como investigadora en formación y profesional de la investigación aplicada y la consultoría. Como investigadora feminista crítica, no puedo sino reconocer y explicitar la relevancia de la propia posición subjetiva en la producción de conocimiento, que es siempre de carácter situado (Haraway, 1991).

No obstante, más allá del posible interés teórico y metodológico por esta opción, no podemos olvidar que es una estrategia que viene también determinada por las propias condiciones de producción del conocimiento en la universidad actual. En el presente marco neoliberal, y en especial con la coincidencia del proceso doctoral con un momento de severas restricciones del presupuesto dedicado a la ciencia, las posibilidades de llevar a cabo procesos más detenidos y sosegados de investigación se

ven enormemente dificultados. La necesidad de compatibilizar una actividad laboral intensa, sin acceso a beca en ninguna de las fases del proceso doctoral, no puede ser obviada, en la medida que ha determinado sin duda el diseño teórico y metodológico. La necesidad de sacar provecho, de reevaluar trabajo de campo ya elaborado, pues, responde también a las notables dificultades encontradas para conseguir los recursos económicos y de tiempo necesarios para realizar nuevo trabajo de campo, lo que me llevó a la estrategia de hacer de la necesidad virtud.

En cuanto a los métodos concretos de investigación utilizados, las evaluaciones en las que he participado directamente y que han sustentado el análisis partían de una estrategia mixta y utilizaron técnicas diversas. Paso a continuación a describirlos a grandes rasgos ⁷.

Aparte de una exhaustiva revisión y análisis de los documentos relevantes relacionados con las políticas de igualdad y las iniciativas de transversalidad en cada uno de los contextos, uno de los instrumentos principales a los que se recurrió fue a la realización de entrevistas semi-estructuradas con informantes clave. Estas entrevistas han constituido una herramienta privilegiada no sólo para recabar información de carácter descriptivo sobre la aplicación de estas políticas sino también para captar los discursos existentes acerca de la relevancia y la práctica de la inclusión de la perspectiva de género en la dinámica institucional. La entrevistas por lo general han explorado los “por qué” de las iniciativas de igualdad implantadas, reconstruyendo la lógica del programa, a la vez que han profundizado en la identificación de resistencias y obstáculos y en las razones que para ello apuntan los distintos agentes, de cara a poder establecer recomendaciones y abrir procesos de reflexividad de utilidad para el aprendizaje institucional. Aparte de entrevistas extensas con las personas responsables de los organismos de igualdad implicados, para acceder a información relevante y posteriormente contrastar el análisis, se entrevistó a técnicas de igualdad departamentales, a cargos directivos de distintos departamentos e instituciones públicas,

⁷ El diseño metodológico detallado se presenta en el anexo metodológico adjunto al final de esta disertación. En el artículo 4 aparecen también sintetizados brevemente los enfoques adoptados.

así como a otros perfiles de profesionales y personal técnico implicados de alguna forma en la implementación de las acciones a evaluar, ya fueran del sector público o del ámbito ciudadano. En conjunto, sumando las distintas evaluaciones realizamos un total de 60 entrevistas.

En el caso catalán llevamos a cabo asimismo grupos de discusión con personal técnico y con representantes de entidades y del movimiento de mujeres, y distribuimos una encuesta relativa al avance en la implementación del *mainstreaming* de género en los departamentos de la Generalitat catalana. En el caso vasco, las evaluaciones examinaron el diseño y los contenidos de las iniciativas de igualdad, desarrollando un análisis crítico de marcos interpretativos (Emakunde, 2011) y un análisis de contenido de la normativa y de los informes de evaluación del impacto de género (Emakunde, 2016d).

Finalmente, también se ha desarrollado un estudio en profundidad de la implementación y resultados del *mainstreaming* de género en un **caso significativo**: el de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Euskadi es sin duda el caso donde la puesta en marcha de esta estrategia ha avanzado más en el Estado español, destacando por su carácter pionero, su elevado grado de formalización, su ambición y su larga trayectoria (Alonso, 2015; Bustelo, 2016), hasta el punto que el Gobierno Vasco recibió el 2015 el Premio al servicio público de Naciones Unidas en la categoría de promoción de la perspectiva de género. Esto sitúa la experiencia vasca como especialmente indicada para ahondar en los procesos de cambio hacia una mayor igualdad de género en las instituciones políticas, sus desafíos y logros.

En realidad, inicialmente el diseño de investigación doctoral planteaba una estrategia comparativa. Preveía analizar tres experiencias de implementación del *mainstreaming* de género a nivel autonómico en el Estado español: Euskadi, Andalucía y Catalunya, tres Comunidades Autónomas de reconocido liderazgo en este campo (Alonso, 2015). Partiendo de la premisa de que la estrategia de cambio concreta por la que se apuesta es no de los factores relevantes a la hora de entender los resultados conseguidos, con la comparación entre tres diseños institucionales de transformación distintos –más o menos integrales, participativas o descentralizadas, por ejemplo- pretendía identificar las configuraciones específicas de actores y herramientas desplegadas, detectar los elementos comunes y diferenciales y explorar los factores explicativos de su relativo

éxito o fracaso. De este modo quería aportar un mayor foco en el análisis institucional y en la comprensión de cómo se producen en lo concreto los procesos de cambio; aspectos que a mi entender no han sido suficientemente analizados en la literatura sobre *mainstreaming* de género, que se ha enfocado en mayor medida en examinar otros factores como las estructuras de oportunidad o los actores críticos (organismos de igualdad, movimiento de mujeres y expertas en género) (ver por ej., Htun y Wledon, 2010; McBride y Mazur, 2010).

A lo largo del proceso doctoral, sin embargo, por distintas razones se abandonó este diseño inicial comparado. Por un lado, se hizo evidente que no era viable llevar a cabo un estudio de los tres casos con el grado de profundidad deseado, por lo que poder realmente profundizar en las dinámicas de las iniciativas de igualdad y captar en mayor medida sus impactos opté por centrarme en un solo caso para. Por otro lado, a medida que se avanzaba la investigación emergió con claridad la necesidad de dedicar una atención específica a dos cuestiones concretas: al cambio de escenario planteado por la crisis económica de los últimos años, examinando su impacto en las políticas de igualdad, y a incorporar explícitamente la evaluación como un objeto de examen, dado el peso que tenía en la propia trayectoria de reflexión, tal y como se acaba de explicitar. La opción por presentar la tesis por compendio de publicaciones facilitó esta estrategia más caleidoscópica y dinámica de exploración de la implementación del *mainstreaming* de género.

4. CONTENIDOS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

Como ya se ha mencionado, esta disertación doctoral tiene como objeto de estudio el cambio institucional de género, centrándose en el examen de la estrategia del *mainstreaming* de género en tanto herramienta para generar unos *outputs* políticos más igualitarios y corregir los sesgos sexistas de las administraciones públicas.

En la exploración de las formas y rendimientos de este impulso transformador, se hilan distintas cuestiones.

a) Por un lado, y desde un punto de vista más teórico, se exponen los elementos clave a tener en cuenta para poder hacer una **lectura de género de las dinámicas de cambio y resistencia institucional en unas administraciones públicas patriarcales**. En el artículo 1 (*Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad de un cambio pro igualdad en instituciones patriarcales*) (Alfama, 2015)⁸, se examina cómo el poder moldea las instituciones públicas y da forma a unas determinadas políticas públicas. Mediante el examen de la literatura feminista reciente en los campos del análisis de políticas públicas y del estudio de las organizaciones, se abordan los sesgos de género existentes en el ámbito institucional, así como las posibilidades y limitaciones del cambio institucional hacia una mayor igualdad. Se sostiene la necesidad de poner el foco en la dimensión de género de las instituciones, explorando sus culturas y patrones organizativos formales e informales (en toda su complejidad sectorial, de nivel de gobierno y territorial), entendiéndolos como ámbitos de conflicto, contestación y cambio, y como sedimentaciones de tensiones históricas. Presento diversas herramientas analíticas identificadas en los distintos trabajos empíricos y teóricos sobre la cuestión, para concluir subrayando la necesidad de profundizar en los condicionantes y dinámicas locales que se dan en distintos contextos para definir propuestas de cambio más efectivas. Esto implica desarrollar más análisis empíricos y comparados de las diferencias entre instituciones, de cómo se dan los procesos de cambio y de las características de la resistencia a la igualdad.

b) Por otro lado, se examina con detalle **cómo se ha llevado a la práctica la estrategia del *mainstreaming* de género**, sus avances y potencialidades, y los problemas y límites encontrados. Examinó específicamente el impacto de la actual crisis económica en la estrategia (artículo 2), y profundizó en un caso especialmente significativo: la Comunidad Autónoma de Euskadi, territorio donde más y mejor se ha implantado esta estrategia en el ámbito español (artículo 3).

⁸ Publicado en la Revista Española de Ciencia Política, Núm. 39, Noviembre 2015 (pp. 263-287), como parte de un monográfico sobre Género y Poder. Disponible en: http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38506/pdf_11

Así, el artículo 2 (*¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada*) (Alfama, Cruells y de la Fuente, 2014b)⁹, desarrolla y actualiza el marco teórico y contextual de la tesis incorporando una reflexión sistemática sobre el impacto de la crisis en la implementación del *mainstreaming* de género en España y Europa. Reflexiona acerca de los retos a los que se enfrenta esta estrategia en el contexto económico y político actual, recurriendo a la literatura feminista sobre políticas de igualdad y sobre la crisis económica. Para ello, se revisan brevemente los logros conseguidos y los límites encontrados en el desarrollo de las políticas de igualdad de género hasta el momento actual, y se explora la dimensión de género tanto de la crisis económica como de las políticas implementadas para dar respuesta a la misma. De este modo se identifican los retos y obstáculos que la gobernanza económica y política actual plantea a la hora de implantar la transversalidad de género en el Estado español, y se discute sobre las posibilidades de actuación existentes, planteando algunas preguntas acerca de la necesidad de replantear las estrategias e instrumentos de las políticas de igualdad en este nuevo escenario: ¿hasta qué punto sigue vigente la estrategia? ¿Qué grado de fragilidad o consolidación tienen los avances conseguidos? ¿Qué implicaciones tiene el nuevo escenario? ¿Tiene sentido seguir impulsando el *mainstreaming* de género en un contexto de austeridad permanente y vaciamiento de los espacios de decisión democráticos?

El artículo 3 (*¿Transformando el Estado? La Comunidad Autónoma de Euskadi, lecciones de un caso de éxito en la transversalización de género*), actualmente aún inédito, describe el modelo vasco de implementación del *mainstreaming* de género a partir del examen de los instrumentos y mecanismos de política pública utilizados para promover el cambio institucional y sistematiza sus avances y limitaciones. Con todo ello, explora la dinámica de la incorporación de la igualdad en la actividad cotidiana de la elaboración de políticas públicas así como las resistencias al cambio de género que aparecen, valorando hasta qué punto las herramientas de cambio institucional

⁹ Publicado en 2014 el marco de un monográfico sobre Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género, en la Revista Investigaciones Feministas, Vol. 5. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE>

desplegadas en Euskadi han permitido impulsar una mayor igualdad sustantiva o bien han reforzado procesos de tecnocratización. Este artículo, además del resto de fuentes secundarias y primarias mencionadas, recoge y reelabora aportaciones de un artículo anterior escrito con Alba Alonso (Alfama y Alonso, 2015)¹⁰, y de una evaluación realizada por encargo de Emakunde en colaboración con Alba Alonso, María de la Fuente y Silvia Llorente¹¹ (Emakunde, 2016d).

c) Finalmente, respecto al otro hilo conductor que subyace a la investigación doctoral, el **diálogo entre implementación de política pública, evaluación e investigación básica**, se dedica un artículo a discutir específicamente acerca de la evaluación de políticas públicas y su posible papel en el impulso del mainstreaming de género.

El artículo 4 (*How evaluation can contribute to mainstream gender. Some evidence from Spain*), con la coautoría de Marta Cruells y también inédito, además de desarrollar los debates académicos sobre cuáles son los principales retos de la implementación del *mainstreaming* de género, discute sobre cómo la evaluación de las políticas públicas puede constituir una herramienta para afrontarlos. Partiendo de la experiencia de evaluación de políticas de igualdad en Cataluña y Euskadi, argumenta cuáles son los diseños evaluativos más indicados para contribuir a la transformación de los procesos y las agendas políticas en clave inclusiva.

Los artículos 1 y 2 se incluyen en la disertación tal cual aparecieron publicados en las revistas correspondientes. Únicamente he corregido algunas erratas puntuales y homogeneizado el estilo de citación de las referencias bibliográficas.

La tesis finaliza con un apartado dedicado a exponer las principales conclusiones y a sintetizar los aprendizajes alcanzados, señalando aportaciones y límites y apuntado algunas recomendaciones de cara a futuras investigaciones.

¹⁰ Publicado en 2015 en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, núm 8. Disponible en: <http://www.ivap.euskadi.net/informacion/ultimo-numero/r61-vedrvop/es/>

¹¹ Emakunde (2016).

Se adjunta asimismo un anexo metodológico con un mayor detalle del trabajo empírico que sustenta el análisis.

5. REFERENCIAS

Alfama, Eva, coord., 2012. *Avaluació de l'impacte social de la Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista*. Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Alfama, Eva, 2015. Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad de un cambio pro igualdad en instituciones patriarcales. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, pp. 263-287.

Alfama, Eva, Alonso, Alba, 2015. Las políticas de género en la administración pública. Una introducción. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 8, pp. 24-41.

Alfama, Eva, y Cruells, Marta, 2009. ¿Hacia unas políticas públicas más inclusivas? Reflexión sobre los avances y límites en base a las políticas públicas de género. *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Málaga, septiembre de 2009.

Alfama, Eva, y Cruells, Marta, 2010. Procés de transversalització de la perspectiva de gènere. L'experiència de l'Ajuntament de Terrassa. *Col·leccions Ciutats i Persones Informes nº 4*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Alfama, Eva, y Cruells, Marta, 2011. Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género. *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, Septiembre de 2011.

Alfama, Eva, y Martí, Marc, 2012. *Avaluació del Pla de polítiques de dones del Govern de la Generalitat 2008-2011*. Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Alfama, Eva, y Quintana, Imma, et al., 2007a. Igualdad de género en el desarrollo local en España. Caso de estudio para el proyecto internacional W.In.D Women in Development. Unión Europea, Roma. Mimeo.

Alfama, Eva, y Quintana, Imma, et al., 2007b. Mainstreaming de género y participación de las mujeres en los procesos de desarrollo local. Catálogo de buenas prácticas para el proyecto internacional W.In.D Women in Development. Unión Europea, Roma. Mimeo.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y de la Fuente, Maria, 2014a. Medir la igualdad de género: debates y reflexiones a partir de una propuesta de sistema de indicadores clave. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 14 (4), pp. 209-235.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y de la Fuente, Maria, 2014b. ¿Qué ha cambiado con esta crisis? El *mainstreaming* de género en la encrucijada. *Revista Investigaciones Feministas*, 5, pp. 69-95.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y Obradors, Anna, 2008. *Informe. L'avaluació i el seguiment en les polítiques de gènere*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Alonso, Alba, 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Anderson, James, 2003. *Public Policy-Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.

Bustelo, María, 2016. Tres décadas de feminismo de Estado y de políticas de igualdad en España. En: Cruells, Marta y Maria Caterina La Barbera Coords. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Celis, Karen, Childs, Sarah, Kantola, Johanna, y Krook, Mona Lena, 2008. Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44 (2), pp. 99-110.

Childs, Sarah, y Lovenduski, Joni, 2013. Political Representation . En: Waylen, Georgina, Celis, Karen, Kantola, Johanna, y Weldon, S. Laurel, eds. *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford University Press online, pp. 489-513.

Chappell, Louise y Waylen, Georgina, 2013. Gender and the Hidden Life of Institutions. *Public Administration*, 91(3), pp. 599-615.

Dauphin, S., Sénac-Slawinski, R., 2008. Gender mainstreaming: analyse des enjeux d'un 'concept-méthode', *Cahiers du Genre*, 2008:1 (44), pp. 5-61

Emakunde, 2011. Evaluación de la coherencia de las políticas de igualdad de la CAE. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2015. Memoria de seguimiento 2014. Evaluación del VI Plan para igualdad de mujeres y hombres en la C.A.E. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016a. Evaluación Cuantitativa (segundo quinquenio 2010-2015) sobre la Implementación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016b. Evaluación Cualitativa (segundo quinquenio 2010-2015) sobre la Implementación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016c. Evaluación sobre la aplicación de cláusulas de igualdad en contratos y subvenciones de las administraciones públicas. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016d. Evaluación de los procesos de evaluación previa del impacto en función del género en la CAE. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

EIGE (European Institute for Gender Equality), 2014. Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Franco, Laia, Quintana, Imma, Rosetti, Natàlia, Alfama, Eva, 2005. *L'Ajuntament de Manresa: Diagnosi de gènere de l'organització i les polítiques municipals Informe preliminar*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques. Mimeo.

Krook, Mona Lena, y MacKay, Fiona, 2010. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra and Verloo, Mieke, 2013. Policymaking. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and Laurel Weldon eds. *Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp 679-702.

Haraway, Donna, 1991. Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza, Madrid: Ediciones Cátedra.

Htun, Mala y Weldon, S. Laurel, 2010. When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), pp. 207-216.

Mackay, Fiona, Kenny, Meryl y Chappell, Louise, 2011. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), pp. 573-588.

Mazur, Amy, Pollack, Mark A., 2009. Gender and public policy in Europe: An introduction. *Comparative European Politics*, 7 (1), pp. 11-11.

McBride, Dorothy, y Mazur, Amy, 2010. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008a. *Informe Avaluació i seguiment general Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008b. *Informe final. Avaluació dels mecanismes emprats per impulsar la transversalitat de les polítiques de dones. Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008c. *Informe final d'avaluació. Aproximació als impactes del Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Outshoorn, Joyce, y Kantola, Johanna, 2007. *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters, B. Guy, 2006. Democracia y administración pública: la conexión emergente, *Administración & Ciudadanía*, 1, pp. 29-48.

Schofield, Toni y Goodwin, Susan, 2005. Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24, pp. 25-44.

Silván, Aitor y Navarro, Carmen, 2011. Burocracia Representativa y Diversidad en España. *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Madrid, 12-13 de septiembre 2011.

Verge, Tània, y Pastor, Raquel, 2017. Women's Political Firsts and Symbolic Representation. *Journal of Women, Politics & Policy*. Published online: 9 March 2017.

Waylen, Georgina, 2014. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 67(1), pp. 212-223.

Artículo 1

Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura

Gender, power and Public Administration. On the (im)possibility of a pro-equality change. A revision of the literature on gender change

Eva Alfama i Guillén

Monográfico sobre Género y Poder. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, pp. 263-287.

Resumen

Después de lustros de implementar iniciativas diversas de igualdad y de incorporar el principio de transversalidad de género o *gender mainstreaming* en la normativa de los países europeos, persisten grandes interrogantes acerca de su grado real de impacto en los contenidos y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas. El objetivo de ese trabajo es proporcionar herramientas teóricas y analíticas para analizar cómo el poder moldea las instituciones públicas, y con ello identificar aspectos críticos y palancas útiles para impulsar un cambio hacia una mayor igualdad de género. Para ello, se recurre a una revisión y sistematización de la literatura reciente en los campos de género y política pública y de género y organizaciones. Se argumentará que para abordar la eficacia de la estrategia de la transversalidad de género es necesario poner el foco en la dimensión de género de las instituciones, explorando sus culturas y patrones organizativos formales e informales en toda su complejidad sectorial, de nivel de gobierno y territorial; entendiéndolas como ámbitos de conflicto, contestación y cambio, y como sedimentaciones de tensiones históricas. Como conclusión se destaca que es necesario profundizar en los condicionantes y dinámicas locales que se dan en distintos contextos para definir propuestas de cambio más efectivas. Esto implica desarrollar más análisis empíricos y comparados de las diferencias entre instituciones, de cómo se dan los procesos de cambio y de las características de las resistencias a la igualdad.

Palabras clave: género, poder, administraciones públicas, instituciones políticas, transversalidad, cambio.

Abstract

After decades of gender policies implementation, major questions remain about its actual impact and its ability to make more inclusive the policymaking process. This article aims at providing theoretical and analytical tools to understand this problem as a contribution to current debates on the effectiveness of the mainstreaming of gender. In particular, the article discuss how power shapes public institutions and how gender change can be promoted, on the basis of a revision and systematization of gender and policy and gender and organizations scholarship. The need to thoroughly explore the gender dimension of institutions is underlined, pointing at the analysis of organizational cultures and practices in all its sectorial, governmental and territorial variability. A further examination of the local conditions and dynamics founded in different institutional settings is needed to define more effective change strategies. This would means to develop more empirical and comparative analysis on the differences between institutions, the characteristics of change processes and the opposition that they trigger.

Keywords: gender, power, political institutions, public administration, gender mainstreaming, gender change.

1. PRESENTACIÓN

En las últimas décadas se han producido innegables mejoras en la posición y el estatus de las mujeres en la sociedad. A raíz de la presión de los movimientos feministas y de mujeres, la igualdad de género se ha convertido en objeto de responsabilidad pública. En consecuencia se han ido definiendo e implantando políticas públicas de igualdad, desarrollando programas específicos y creando una arquitectura institucional notable. Nos encontramos, pues, ante un panorama inédito en cuanto a la implantación de iniciativas de igualdad.

Sin embargo, la desigualdad es tozuda y, pese a los avances, se mantienen las jerarquías de género en todas las arenas institucionales públicas, con la persistencia del predominio masculino en la toma de decisiones y un más que notorio sesgo de género en las políticas públicas (Waylen, 2014). Así pues, incluso tras décadas de igualdad formal, de desarrollar acciones positivas, de impulsar la transversalidad o *mainstreaming* de género¹² (MG) y de posicionar la igualdad como prioridad política en normativa de alto rango, no se ha conseguido materializar este compromiso de la forma esperada. Los avances han sido lentos y parciales.

¹² Inicialmente formulado como *Gender Mainstreaming*, se ha traducido como enfoque integral de género, transversalidad de género o *mainstreaming* de género. En el artículo se utilizarán mayoritariamente esta última opción. Aunque la noción de transversalidad de género es la más utilizada en el contexto español, es importante señalar que no acaba de trasladar adecuadamente el contenido original y con frecuencia induce a una cierta confusión. Se tiende a vincular únicamente a la promoción de la cooperación horizontal entre diferentes agentes y departamentos y no al replanteamiento de las prioridades y objetivos del conjunto de la agenda política integrando la perspectiva de género, que es su principal objetivo.

Por ello, a día de hoy la cuestión de cómo dar cuenta de las persistentes dificultades para conseguir la igualdad deviene cada vez más relevante. ¿Cómo entender la enorme distancia existente entre una adopción retórica y bastante generalizada del compromiso con la igualdad y los límites encontrados en su puesta en práctica y en sus resultados?

En particular se ha planteado que el cambio de género en las administraciones públicas quizás puede ser representado como el trabajo de Sísifo: duro, repetitivo y que no lleva a ninguna parte (Benschop y Verloo, 2006). ¿Es realmente así? ¿Plantea esta transformación un reto tal al núcleo de las dinámicas y prácticas de las administraciones públicas que se va tender siempre a la evaporación de sus contenidos transformadores? ¿Es el *mainstreaming* de género una estrategia útil para esta tarea? ¿Será posible, como sugieren entre otras Benschop y Verloo, ir acumulando cambios pequeños, duramente conseguidos e incrementales hasta conseguir un cambio realmente significativo? ¿O bien, como sostienen otras autoras, hay que plantearse que quizás no es ésta una herramienta adecuada para conseguir desmontar efectivamente el carácter patriarcal del Estado y combatir el sesgo masculino de la lógica neoliberal? (Weiner y MacRae, 2014). En la actualidad este debate está más abierto que nunca.

Este artículo pretende proporcionar herramientas teóricas y analíticas para comprender cómo se encarna el poder patriarcal en instituciones públicas concretas bloqueando la transformación hacia modelos más inclusivos. Con ello, se persigue contribuir a identificar cuáles pueden ser los aspectos críticos a investigar de cara a detectar aquellas palancas que más útiles serán para promover los cambios pro igualdad; en el marco de los debates existentes sobre la eficacia de la estrategia del *mainstreaming* de género.

Para desarrollar estas ideas, se realiza una revisión de la literatura que se ha ocupado del cambio hacia una mayor igualdad en las administraciones públicas, poniendo a dialogar fuentes que por lo general no se suelen utilizar conjuntamente. En concreto, se exploran y discuten aportaciones provenientes del análisis de género de las organizaciones y de los estudios de política pública con perspectiva feminista (tanto la literatura específica sobre políticas de igualdad y *mainstreaming* de género como los estudios comparados de género y política).

En un primer apartado se presentan brevemente algunos elementos claves que definen la perspectiva feminista del análisis institucional y se conecta este debate con la trayectoria de las políticas de igualdad y con las valoraciones críticas que sobre ésta se han realizado desde la literatura feminista sobre políticas públicas. A continuación, se exponen algunas aportaciones útiles para entender cómo se produce – o no se produce – el cambio hacia unas administraciones públicas más igualitarias en sus características, dinámicas y resultados. En el tercer apartado se examina con mayor detalle la conceptualización de las resistencias al cambio y en el cuarto la producción y reproducción del sesgo de género institucional. Se finaliza con una breve discusión donde se retoman los objetivos de este trabajo y se apuesta por una determinada agenda de investigación.

2. DESENTRAÑANDO LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: SESGO DE GÉNERO, POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

El sesgo de género en la teoría política liberal ha sido señalado desde hace ya décadas. Se ha argumentado ampliamente acerca de cómo la constitución histórica del Estado de derecho hunde sus raíces en una concepción patriarcal de la sociedad basada en el establecimiento de nítidas divisiones entre lo público y lo privado, en la que este último ámbito permanece invisibilizado y subordinado al primero. Mientras la esfera pública se constituye como el ámbito de lo político, la justicia, la autonomía y la razón; la esfera privada se naturaliza y se vincula a lo doméstico y familiar, un espacio en el que no existe la igualdad y carecen de relevancia las cuestiones de justicia (Pateman, 1988). Esta concepción del Estado y de la política ha llevado a ignorar las relaciones de poder existentes en la esfera íntima, y en consecuencia a la consolidación de la división sexual del trabajo, y a la consiguiente inclusión subordinada de las mujeres en la ciudadanía. Por lo general se ha obviado la interrelación, interdependencia y fluidez entre lo público y lo privado.

Nociones como las del “estado patriarcal” o la política “malestream” (Hernes, 1987; Pateman, 1988) pretendieron poner de relieve este sesgo de género fundacional. A lo largo del tiempo, sin embargo, se ha ido haciendo patente la utilidad de ir más allá de

nociones homogeneizadoras de este tipo para desarrollar una mirada más detallada y matizada que permita captar mejor las diferencias que encontramos entre diferentes contextos, instituciones y a lo largo del tiempo. Esto permitiría comprender mejor la variabilidad existente en cuanto a los impactos conseguidos y extraer lecciones significativas, profundizando en las formas por las que se produce tanto la desigualdad como el cambio (Schofield y Goodwin, 2005).

En los últimos tiempos, de hecho, se ha desarrollado un corpus muy relevante de literatura comparada que aporta contribuciones significativas¹³. Así, por ejemplo, Chappell (2010) señala cinco líneas de investigación para identificar las distintas formas que puede tomar la dimensión de género en las instituciones: 1) a nivel vertical, es decir, comparando instituciones equivalentes en diferentes niveles del mismo sistema político (el poder ejecutivo local, regional o estatal, por ejemplo); 2) a nivel horizontal, confrontando distintas instituciones en el mismo sistema político (sistema judicial, ejecutivo, partidos, etc.)¹⁴; 3) a nivel internacional, lo que permitiría realizar comparaciones tanto verticales como horizontales y explorar las posibilidades de generalización de los hallazgos; 4) a nivel transnacional, en las arenas e instituciones regionales e intergubernamentales, que tienen una lógica específica y que además inciden de forma significativa en la política doméstica; y finalmente 5) las comparaciones a lo largo del tiempo. Enfoques comparados de este tipo pueden aportar una comprensión más profunda no sólo de los roles y experiencias de mujeres y hombres en instituciones políticas diversas, sino también de cómo esas instituciones diversas producen unas determinadas políticas que inciden en cómo se conforman las desigualdades de género a nivel social; a la vez que pueden arrojar luz sobre las dinámicas de cambio y continuidad.

En este sentido, los estudios sobre género y política han vuelto la mirada hacia el análisis de las instituciones, participando así en el giro neoinstitucionalista que se ha

¹³ Ver por ejemplo Baldez *et al.* (2010) para un mapeo de la literatura reciente y los retos pendientes.

¹⁴ Este enfoque es especialmente relevante para los actores locales promotores de cambios para identificar estructuras de oportunidad políticas más favorables.

producido en las ciencias sociales desde los años 80. El renovado interés por la importancia de las instituciones a la hora de dar forma a la vida política ha conducido a la aparición de una fértil literatura. Desde diferentes enfoques y escuelas y con una perspectiva compleja, ésta pone el foco en las inercias y constreñimientos que plantea aquello constituido y en sus procesos de cambio y reproducción (Mackay, Kenny y Chappell, 2011). Se destaca el rol clave de las instituciones en la (re)creación cotidiana del orden social, a la vez que se explora cómo este orden social más amplio establece el marco de las interacciones sociales que se dan en instituciones concretas. Así, las instituciones se conciben como la cristalización de unas determinadas relaciones de poder en permanente tensión y movimiento.

Esta literatura neoinstitucionalista parte a grandes rasgos de una definición compartida de lo que son las instituciones, concibiéndolas como aquéllos rasgos relativamente duraderos de la vida social y política (reglas, normas y procedimientos) que estructuran el comportamiento y no pueden ser cambiados de forma fácil o instantánea (Mahoney y Thelen, 2010, p.4). Se comparten también diversas consideraciones básicas. La primera, que las instituciones son un rasgo característico y distintivo de cada sociedad y sistema político (lo que significa que trascienden a los individuos para involucrar a grupos en algún tipo de patrones de interacción que son predecibles). La segunda, que dichas instituciones son estables en el tiempo pero a la vez cuentan con algún grado de mutabilidad. La tercera, que éstas afectan la conducta individual, habitualmente constriñéndola, a la vez que proporcionan un sentido de valores comunes y significado a sus miembros (Peters, 1999, citado en Chappell, 2010). Los mecanismos por los que la institución incide en el comportamiento individual no son únicamente las sanciones. Con mayor frecuencia la influencia se da mediante la existencia de una lógica compartida acerca de lo que es apropiado o no hacer, que es dada por descontado por los actores y personas participantes y que orienta sus acciones (March y Olsen, 1989).

La ceguera al género de la mayor parte de la literatura institucionalista "mainstream" ha sido señalada reiteradamente, realizándose valiosas aportaciones enfocadas a corregir

esta debilidad¹⁵. De la misma manera que se ha argumentado que el género es una dimensión constitutiva de los fenómenos políticos al mismo nivel que otras categorías como la clase social, la raza o el origen étnico (entre muchas otras, Baldez, 2010), también es una noción ampliamente compartida en los estudios feministas la idea que las organizaciones son portadoras de relaciones de género. La dimensión de género se concibe como una característica nuclear de las instituciones políticas sin la cual no se puede entender de forma adecuada sus dinámicas, procesos y resultados.

Sin embargo, ¿qué significa exactamente decir que las instituciones tienen una dimensión de género? Parte de la literatura sobre género y organizaciones sugiere que el sesgo de género es debido a que quienes interactúan en el contexto institucional son individuos sexuados, mujeres y hombres. Consecuentemente, en lo cotidiano éstos reproducen estereotipos, roles y dinámicas de género. Sin embargo, esta visión ha sido ampliamente criticada por parcial e insuficiente desde diferentes perspectivas¹⁶. Se sostiene, por el contrario, que en un contexto de desigualdad estructural, instituciones y organizaciones no son ni pueden ser neutras y que el género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios. Así, más allá de que los actores individuales o colectivos que interactúan estén “generizados”, las normas institucionales tienen un efecto diferente en mujeres y hombres¹⁷, e incluso existen normas explícitas o implícitas sobre género¹⁸ (Acker, 2006; Waylen, 2014).

¹⁵ Ver, por ejemplo, Mackay, Kenny y Chappell (2011) o los trabajos recogidos en Driscoll *et al.* (2009).

¹⁶ Ver, por ejemplo, Calás, Smircich y Holvino (2013) para una revisión de la literatura sobre género y organización de los últimos años.

¹⁷ La existencia de un ideal de trabajador que identifica el compromiso laboral con la asunción de largas jornadas laborales sería un buen ejemplo de ello. En la medida que las mujeres se hacen cargo mayoritariamente de las responsabilidades domésticas y de cuidado esto las sitúa en una posición desigual.

¹⁸ Por ejemplo, en relación a qué tipo de trabajos, tareas y comportamientos son adecuados para hombres y para mujeres, como sería el caso de la construcción de la imagen del liderazgo alrededor de características masculinas, y de la identificación del cuidado o de las tareas organizativas y de apoyo con las femeninas.

Esta dimensión de género puede expresarse tanto nominalmente como sustantivamente (Waylen, 2014). Nominalmente, por cuanto se traduce en un marcado predominio masculino en el acceso al poder y en la capacidad para obtener recursos, privilegios y oportunidades. Sustantivamente, porque también está inscrita en la forma de funcionar de la institución u organización, por lo que incluso cuando este predominio numérico desaparece por la entrada de más mujeres, esto no lleva necesariamente a unas prácticas más inclusivas (Chappell y Waylen, 2013). En el cuarto apartado se entrará más en profundidad a examinar cómo se ha conceptualizado este sesgo de género institucional.

En cualquier caso, esta perspectiva se fundamenta en una concepción del género como un *proceso* de creación de diferenciaciones y estratificaciones sociales más que como un *atributo* de las personas (Lovenduski, 1998); enfoque que en los últimos años ha ido ganando relevancia. Al entender la dimensión de género más como verbo que como sustantivo, se abre la posibilidad de comprender en mayor medida los procesos cotidianos de recreación del privilegio y la subordinación que se dan en organizaciones e instituciones, así como el rol de estas dinámicas en el sostenimiento de un orden social más amplio. De este modo, se evita la reificación de las diferencias de género y se difumina la tendencia a identificar género exclusivamente con mujeres. El foco en lo procesal permite obtener una visión más compleja de cómo se construyen y se valoran socialmente las nociones de masculinidad y feminidad y de cómo se crean y recrean las jerarquías, generando unos determinados efectos en las vidas de mujeres y hombres al distribuir desigualmente recursos y capacidad de decisión. También ilumina la comprensión de los procesos de producción del cambio de género.

En este sentido, la relación entre género e instituciones se concibe como bidireccional: no sólo las instituciones y la política tienen dimensión de género sino que pueden ser "generizadas" (Chappell, 2010). Es decir, las instituciones pueden ser objeto de iniciativas específicas de transformación para convertirlas en más equitativas e inclusivas. Es en este marco en el que se inscriben las políticas públicas de igualdad que mediante distintas estrategias pretenden impulsar este cambio.

En un primer momento se llevaron a cabo iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de trato y a eliminar las discriminaciones directas hacia las mujeres, que las excluían de la ciudadanía política y del acceso al ámbito público, al empleo y a la educación.

Posteriormente, a partir de los años 70-80 del siglo XX, se desarrollaron políticas específicas para promover la igualdad de oportunidades, remover obstáculos y compensar las desigualdades existentes, partiendo de la evidencia de que la igualdad de trato no era suficiente para conseguir igualar las posiciones sociales y el bienestar de mujeres y hombres. Este enfoque, sin embargo, se mostró también limitado. Una muestra de ello serían los insuficientes avances conseguidos en la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector público y privado incluso en los entornos en los que se han implantado durante décadas medidas significativas de igualdad de oportunidades y de acción positiva¹⁹. A partir de esta constatación, el foco pasó de concebir la desigualdad de género como un problema de inclusión de las mujeres a entenderlo como una característica de las estructuras sociales, políticas y económicas. No son, por lo tanto, las mujeres el sujeto principal del cambio, sino que son las propias estructuras las que deben convertirse en menos excluyentes y no generar sistemáticamente desigualdad y subordinación. Esto no implicó el abandono de las estrategias previas de igualdad de trato y de acción específica, pero sí que posicionó a las instituciones sociales y políticas y a los mecanismos de reproducción de la desigualdad como principales objetos de intervención, en una articulación compleja y cambiante entre los tres enfoques.

A nivel de política pública esto se ha traducido en la mencionada estrategia del *mainstreaming* de género. A partir del reconocimiento del sesgo de género inherente en los poderes públicos y de su responsabilidad en la corrección de esta desigualdad, se pretende transformar en profundidad los mecanismos y procesos políticos, las estructuras estatales y por ende, los contenidos de las políticas públicas. En particular se plantea la incorporación de forma sistemática de la perspectiva de género en todos los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas. Se apuesta por una nueva forma de hacer política pública, incorporando a nuevos actores y replanteando las agendas políticas con unas prioridades más inclusivas (Council of Europe, 1998; Lombardo, 2005). En definitiva, la práctica del *mainstreaming* de género se ha definido

¹⁹ Como sería el caso del ámbito anglosajón, según señala Connell (2005).

como una teoría del cambio en las políticas y administraciones públicas, que pretende transformar sus rutinas y prioridades mediante objetivos y herramientas concretas.

Estos ambiciosos objetivos de cambio ya se establecieron a nivel global en 1985 en la Conferencia mundial de las mujeres de Nairobi. A la vista de los escasos resultados, no obstante, en la siguiente conferencia mundial celebrada en Beijing en 1995 se optó por concretar en mayor medida el cómo: se exigieron compromisos más específicos a los gobiernos, detallando las vías para conseguir estos cambios y proponiendo mecanismos de monitoreo y evaluación de los avances (Longwe, 1997).

Sin embargo, los numerosos trabajos que se han dedicado a evaluar empíricamente el desarrollo del *mainstreaming* de género en diferentes contextos muestran que aunque existe cierta evidencia de que esta estrategia ha generado cambios, también es verdad que de forma consistente estos cambios aparecen como localizados, desiguales y difíciles de sostener si no están constantemente monitorizados e impulsados (Weiner y MacRae, 2014).

Aunque la incorporación del principio del MG a los marcos legales internacionales y de muchos países y la proliferación de las herramientas de transversalidad²⁰ fue notablemente rápida, en la práctica no se ha conseguido cambiar de forma total los procesos de elaboración de políticas públicas, ni siquiera en los países donde más desarrollo ha tenido la estrategia (Mergaert y Lombardo, 2014). Nos encontramos bien con una adopción meramente retórica de este principio, bien con una implementación parcial y desigual entre distintos territorios, niveles administrativos y ámbitos sectoriales (entre otras, Braithwaite, 2005; Weiner y MacRae, 2014). También se constata una débil capacidad de consolidación. A este respecto, por ejemplo, a raíz de la crisis económica de 2008 el objetivo de la igualdad desaparece casi totalmente del

²⁰ Ver Alonso (2015) para una revisión comparada de los instrumentos utilizados. En general, éstos incluyen cuestiones como, entre otras, la formación del personal público, la incorporación de expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil en la política pública, la concreción de compromisos de igualdad, la creación de dinámicas intersectoriales de trabajo o el análisis y corrección del sesgo de género de las políticas mediante informes de impacto de género en normativa y presupuestos.

debate político y de las propuestas de intervención (Bettio *et al.*, 2012; Alfama, Cruells y de la Fuente, 2014b).

En cuanto a su contenido transformador, se ha evidenciado una tendencia a la despolitización, sugiriendo que el foco puesto en los instrumentos de transversalidad ha desplazado e invisibilizado el proyecto político feminista de transformación subyacente (Squires 2005; Meier y Celis, 2011). La aproximación tecnocrática al MG hace más difícil tomar en consideración y retar las jerarquías de poder y las desiguales relaciones de género. Al presentar la estrategia como algo no conflictivo y consensual – en aras de conseguir “venderla” y convencer a los actores centrales en la elaboración de las políticas – se ha prestado insuficiente atención a los intereses y dinámicas de poder que se oponen al cambio. Así, se muestra la falsa imagen de que todos los actores están de acuerdo en realizar estos cambios y que además es suficiente con adoptarlos a nivel político para que este compromiso se traslade de forma sistemática en todos los procesos políticos vinculados con la implementación (Verloo, 2005; Daly 2005).

Por otro lado, los avances conseguidos en la implantación del *mainstreaming* de género se situarían más en una lógica integracionista que transformadora. Es decir, que se han tendido a incluir parcialmente las necesidades de las mujeres y/o cuestiones de género en los paradigmas y políticas existentes en lugar de reorientar la corriente principal de las políticas públicas redefiniendo la agenda política de forma inclusiva (Jahan, 1995). En la medida que la igualdad "se añade" como objetivo pero no modifica el marco de referencia, pierde capacidad para cuestionar justamente el sesgo de género de estos marcos (Pollack y Hafner-Burton, 2000).

En definitiva, a partir del análisis teórico y empírico, numerosas autoras han discutido las limitaciones y obstáculos con los que se ha encontrado la estrategia del *mainstreaming* de género en sus ya 20 años de desarrollo. Estos análisis han centrado cada vez más el foco en los problemas que aparecen, ya no en el momento de la adopción de compromisos con la igualdad, sino en la fase de su puesta en práctica. ¿Cómo podemos dar cuenta de la evaporación del compromiso con la igualdad que se produce a lo largo de los procesos de implementación de la política pública? Desde una perspectiva clásica weberiana, de hecho, no se podría entender esta problemática dado que las burocracias se conciben como instituciones políticamente neutrales que se

ocupan de llevar a la práctica de forma transparente y directa las decisiones adoptadas en el nivel político (Longwe, 1997). Al ser maquinarias completamente objetivas y racionales regidas por normas escritas, la procedencia y los deseos de sus componentes son prácticamente irrelevantes a la hora de ejecutar decisiones de carácter político.

Sin embargo, a partir del análisis empírico la literatura sobre políticas públicas ha venido señalando hace tiempo que la implementación no constituye un proceso neutro ni directo, ni una mera ejecución técnica de las decisiones que se toman en el marco político (Anderson, 2003). Las burocracias y administraciones públicas son más bien ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos de batalla donde principios, intereses, valores, normas y objetivos opuestos se articulan y rearticulan dinámicamente de forma abierta y encubierta (Mergaert y Lombardo, 2014). Así, en los procesos de implementación se siguen (re)definiendo los objetivos y contenidos de las intervenciones públicas, de modo que no es sólo el poder legislativo y los y las responsables políticas quienes elaboran las políticas públicas. Desde esta perspectiva se subraya de nuevo la relevancia de profundizar en las dinámicas internas de las administraciones públicas.

En el campo de la igualdad de género esto se hace especialmente visible:

Cuando se trata de la implementación del *mainstreaming* de género, este conflicto institucional crea un choque paradójico; mientras los principios burocráticos demandan la implementación de esta política, los principios patriarcales demandan su evaporación. Como esta evaporación de la igualdad de género no se produce ocasionalmente sino que sigue un patrón, Longwe concluye que debe haber normas que están operando que protegen el poder y los privilegios masculinos y se oponen al cambio de género.²¹ (Mergaert y Lombardo, 2014, p.5).

Todo ello nos sitúa de nuevo en el campo del análisis institucional de los procesos de cambio y continuidad. En particular, nos remite a la necesidad de tomar en cuenta no sólo las dimensiones formales de las instituciones (las reglas del juego creadas, comunicadas y aplicadas mediante canales aceptados como oficiales), sino también sus

²¹ La traducción es propia.

aspectos informales. Esto es, los implícitos, prácticas y expectativas compartidas y con frecuencia naturalizadas por los actores implicados y sancionadas mediante el ostracismo o el rechazo, así como las interacciones entre ambos elementos (Helmke y Levitsky, 2004; Waylen 2014). Por ello, desvelar la “vida oculta de las instituciones” (Chappell y Waylen, 2013) deviene clave para entender por qué el cambio institucional previsto se llega a materializar o no.

El sesgo de género de las instituciones se concreta en unas dinámicas y procesos que operan de forma sistemática filtrando las demandas y objetivos de género fuera de la agenda y de las prioridades. La voluntad de entender por qué y cómo se da este proceso ha generado una fértil literatura en los últimos años, de la que se nutren las consideraciones presentadas en los siguientes apartados.

3. EXPLORANDO LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO

Desde diferentes perspectivas se ha señalado la necesidad de analizar con mayor detenimiento la oposición a las iniciativas transformadoras de género. Por un lado, desde el campo del análisis de las organizaciones, por ejemplo, se destaca que la resistencia de los agentes y personas que detentan el poder frente a proyectos y procesos de cambio que retan sus privilegios ha sido infra-analizada. Esto se vincula al propio origen de la disciplina, vinculado con el *management* y los proyectos de cambio *top-down* al servicio de los gestores de las organizaciones. En consecuencia, el examen de las resistencias ha tendido a centrarse en lo individual y a enfocarse en aquéllas que emergen en los niveles medios y bajos de las organizaciones (entre otros, Agócs, 1997; Calás, Smircich y Holvino, 2013).

Por su parte, desde el estudio de las políticas públicas con perspectiva feminista, la atención se ha enfocado prioritariamente en los agentes, las estrategias, las alianzas y las estructuras de oportunidad para la promoción de la igualdad, dejando sin explorar la complejidad del fenómeno de la resistencia al cambio. Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg (2013) recientemente sugerían la necesidad de volver la vista en esta dirección y plantear análisis más dinámicos que permitan poner en relación las estrategias y los procesos de “enmarcamiento” de los agentes promotores de los

cambios de género con las de los agentes que se oponen, puesto que en la práctica no se pueden entender los unos sin los otros.

En cualquier caso, se plantea la importancia de dotar de agencia a las resistencias, de no verlas como algo informe, y no asumir que éstas se derivan siempre de una oposición ideológica al cambio de género. Para ello habría que explorar empíricamente las razones, los argumentos, las expresiones y los contextos de oportunidad en que se generan: determinar quién se resiste a qué exactamente y de qué manera, así como identificar cuál es la dimensión de género en todo ello. De este modo se podrían afinar las estrategias de cambio.

El análisis de la oposición y las resistencias sin embargo plantea ciertos retos metodológicos y analíticos debido a que éstas no necesariamente son visibles y explícitas: mientras la promoción de la igualdad es una acción intencional y consciente, la resistencia no necesariamente lo es. El propio sesgo de género institucional puede llevar a que se esté resistiendo a la incorporación del objetivo de la igualdad sin que se elabore un discurso explícito de género, simplemente mediante la actualización de los códigos informales de unas instituciones desiguales (Mergaert y Lombardo, 2014).

En este punto vale la pena mencionar diferentes aportaciones recientes de interés. Lut Mergaert y Emanuela Lombardo, a partir de análisis empíricos de oposición a procesos de cambio concretos en el marco de la UE, proponen en distintos trabajos (2013 y 2014) una tipología de *quién* resiste y *cómo* lo hace. Distinguen entre resistencias institucionales e individuales, por un lado, e implícitas y explícitas, por el otro. Mientras la oposición explícita se manifiesta abiertamente, la implícita se verificaría observando la distancia entre los discursos y las acciones realizadas. Mientras la resistencia individual puede o no formar parte de un comportamiento colectivo, la resistencia institucional se deriva de patrones repetitivos y agregados de acción/inacción derivados de la falta de apoyo por parte de los niveles altos de la institución (p.ej., infra-dotando de recursos, no habilitando los procesos o la formación necesaria, no cumpliendo los compromisos, etc.). La relación entre unas y otras resistencias es, desde su punto de vista, una cuestión a explorar empíricamente.

Otra manera de categorizar las resistencias se centra en las *formas* de expresión de éstas. Agócs (1997) por ejemplo, plantea una categorización interesante²². La primera forma de resistencia sería la negación de la necesidad del cambio; esto es, la negación de la existencia de un problema. Frente a la evidencia generada por los agentes promotores del cambio se niega la credibilidad de éstos (alegando que tienen un interés personal en el tema, que son demasiado “ideológicos” y por lo tanto no son unos “buenos miembros” de la organización, etc.); o la validez del mensaje presentado (por sesgado, exagerado, anecdótico, poco científico, falso, irracional, etcétera). La no aceptación de la evidencia es muy frecuente:

los promotores del cambio deben 'probar' [que el cambio es necesario] una y otra vez de formas diferentes (...). La exigencia de más estudios, más datos, datos diferentes, y estudios realizados por otros analistas es una forma común de reacción administrativa que constituye una estrategia de negación. La evidencia de la necesidad del cambio nunca es satisfactoria; nunca se presenta de la forma adecuada ²³ (Agócs, 1997, p. 924).

De esta forma, los agentes promotores del cambio se mantienen ocupados en un rol de “convencedores crónicos”, que rápidamente puede convertirse en un rol de “quejicas crónicos”, con lo que pueden ser deslegitimados y marginalizados (Martin, 1983; citado en Agócs, 1997). La necesidad de presentar los datos en un formato “duro” para que sean aceptados, por ejemplo, choca con el hecho de que en buena parte la evidencia de la discriminación y la desigualdad se produce – por lo menos en un primer momento – por métodos cualitativos dada su mayor capacidad de visibilizar dinámicas ocultas e implícitas, y también por el volumen de recursos necesario para generar datos cuantitativos a mayor escala. Este conocimiento cualitativo tiene menos posibilidad de ser reconocido como válido. No obstante, incluso los datos más *hard* se ponen en cuestión. Aquí Agócs pone de relieve la creencia individualista subyacente: en la medida que hay casos de éxito (mujeres en espacios de poder por ejemplo), la

²² La autora desarrolla este argumento en relación a la resistencia institucional aunque por lo general se podría aplicar también a resistencias individuales. De hecho Lombardo y Mergaert (2013) establecen tipologías similares relativas a este tipo de oposición.

²³ La traducción es propia.

discriminación no existe y por lo tanto no hay razón para el cambio. En este sentido, se ha señalado también reiteradamente que la confianza de los agentes promotores de la igualdad en que los “hechos hablan por sí mismos” es infundada y excesiva. Cada vez más se plantea la necesidad de tomar en consideración el carácter de construcción social del conocimiento y las implicaciones que esto conlleva, descartando la noción racionalista de que la mera información conduce al cambio. La evidencia muestra que incluso en una institución basada en la ciencia como es la universidad no se acepta fácilmente el conocimiento empírico sobre desigualdad presentado por los actores promotores del cambio (Van den Brink, 2015).

La segunda forma de resistencia sería la no aceptación de la responsabilidad de ese cambio, aun aceptando que pueda existir un problema al respecto. Se argumenta que son otras instituciones o ámbitos a los que les corresponde actuar (la escuela o la familia, por ej.), que son las personas afectadas las que deben cambiar para solucionar el problema, que es una cuestión que se arreglará con el tiempo, o bien que es un problema que no tiene solución y por lo tanto no hace falta abordarlo. La tercera forma sería que, aun aceptando que hay que cambiar, no se implemente adecuadamente esta decisión asignando los recursos y mecanismos necesarios. Esta última situación, como se ha mencionado anteriormente, es muy frecuente en la implementación del *mainstreaming* de género. Finalmente, Agócs (1997) también menciona una cuarta forma que sería el desmantelamiento de iniciativas de cambio ya implementadas.

Otras caracterizaciones se centran en explorar las *razones* que subyacen a estas resistencias, que pueden ser relativas al género (por la oposición al objetivo de la igualdad, la voluntad de mantener los privilegios o por el reto que implica a la propia identidad o creencias personales), o bien no relacionadas, más bien vinculadas al rechazo del cambio en sí mismo (Lombardo y Mergaert, 2013). En relación a estas resistencias no específicas de género, también Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg

(2013) señalan la importancia de considerar otras posibles razones que puedan tener los actores implicados, como consideraciones estratégicas, por ejemplo²⁴.

En relación a esta cuestión otras autoras han destacado la importancia de tener en cuenta que dado el carácter multidimensional de la desigualdad de género, las propuestas de cambio pueden orientarse a temáticas distintas (*issue distinctiveness*, en su propuesta) y, en consecuencia, afectar a instituciones, actores, conflictos y normas sociales diferentes (Htun y Weldon, 2010). Argumentan que distintas temáticas se relacionan con diferentes patrones de relación entre el Estado, el mercado, y la iglesia u otros actores tradicionales. En particular, diferencian entre políticas de igualdad de género doctrinales²⁵ y no doctrinales, por un lado, y por el otro, entre políticas que empoderan a las mujeres como grupo (*gender-status policies*) o que abordan desigualdades de clase entre mujeres (*class-based policies*). Esta diferenciación ayudaría a entender las configuraciones de alianzas promotoras y opositoras en distintas cuestiones; esto es, por qué determinadas temáticas son más fácilmente promovidas que otras por partidos y actores de izquierda y de derecha conjuntamente, y por qué en algunos temas se movilizan actores tradicionales y religiosos y en otros no; distinciones de gran relevancia a la hora de promover cambios pro igualdad.

²⁴ Ponen el ejemplo de una propuesta de individualización de la baja parental en Suecia que finalmente no fue defendida por el gobierno socialdemócrata no por ser contrarios a la propuesta en sí sino por razones estratégicas electorales.

²⁵ Entendiendo como doctrinales, según estas autoras, las que retan la doctrina religiosa o las tradiciones culturales codificadas. El caso de la reproducción en general -y el derecho al aborto en particular- o de la legislación sobre la familia serían buenos ejemplos de ello en el contexto occidental.

4. ENTENDIENDO LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL SESGO DE GÉNERO INSTITUCIONAL

EL GÉNERO EN LAS CULTURAS Y LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS

Si bien la identificación y profundización en la oposición al cambio es una tarea fundamental, no es menos importante el examen en profundidad de a qué se debe esta oposición, cómo se produce y cómo se transforma. En este punto es relevante poder captar cuáles son los aspectos concretos que están detrás de los procesos de evaporación de la igualdad: ¿tiene ésta que ver con la cultura organizativa? ¿con las formas de organizar el trabajo y la gestión pública? ¿con las rutinas administrativas? ¿con la baja presencia de mujeres en los ámbitos de decisión?

Distintos trabajos han explorado el papel de estos elementos. Por ejemplo, el sesgo de género existente en la lógica burocrática clásica ha sido señalada por diversas autoras (entre otras, Chappell, 2006). Como es sabido, la *cultura de la neutralidad burocrática* apuesta por la no implicación en actividades políticas de los y las servidoras públicas y la no expresión de opiniones personales respecto a las actuaciones administrativas y de gobierno. Estas autoras no obstante, sostienen que esta visión contiene un claro – aunque no reconocido – subtexto de género. Con la idea de neutralidad se sugiere que el personal público puede y debe obviar sus convicciones y recurrir a normas universales para evaluar las situaciones. No obstante, este énfasis en la racionalidad abstracta, la objetividad desapasionada y la posibilidad de desligarse de las cuestiones particulares refleja en la práctica un énfasis en los rasgos tradicionalmente considerados como masculinos (Stivers, 1993). Por el contrario, la emoción, la sensibilidad y la pasión, asociadas con lo femenino, son consideradas como fuera de lugar en la dinámica administrativa y se perciben como sesgadas. Esto dificulta en gran medida las intervenciones en pro de la igualdad, que con frecuencia son vistas como políticas, demasiado ideológicas, emocionales y vinculadas a intereses parciales, lo que contribuye al proceso de evaporación. De hecho, Chappell (2006) plantea que una mayor o menor tradición de adhesión a esta noción de la burocracia como neutral en

distintos países puede explicar algunas diferencias en las estrategias de presión de los movimientos feministas y en su capacidad de incidencia en las administraciones públicas²⁶.

Las prácticas y rutinas administrativas respecto a *cómo se implementan las políticas públicas* han sido también señaladas como un factor clave (McGauran, 2009). Así, cuestiones como la segmentación entre temas y responsabilidades, la rigidez en la implementación, la falta de coordinación y de trabajo en red, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, el poco peso de la participación ciudadana, y la debilidad de la dimensión analítica acerca de qué se hace, por qué y con qué resultados, hacen difícil implantar con éxito procesos de cambio pro igualdad – y de hecho también dificultan cambios estratégicos de otro tipo. Todos estos aspectos son características de los *policy style* o estilos de implementación de política pública que no necesariamente tienen que ver con el género, pero que inciden directamente en la capacidad para generar cambios en las dinámicas institucionales establecidas. Es por ello que McGauran (2009) plantea la relevancia de generar alianzas entre todos los actores que promueven un estilo más participativo, intersectorial, enfocado a las personas beneficiarias, etcétera, así como la necesidad de atender a las diferencias existentes en los *policy styles* de distintos campos de política pública. En aquellos sectores enfocados a la provisión de "cosas" (infraestructuras, p.e.), donde se pierden más de vista a los destinatarios finales de las intervenciones, es donde suele ser más complicado incidir:

En la medida que el *mainstreaming* de género pretende incorporar las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de elaboración de políticas públicas, pareciera que primero es necesario que las personas estén presentes en esta elaboración de políticas. Cuando no lo están es difícil, por ejemplo, tener un

²⁶ En particular, esta autora argumenta que la tradición de representación de intereses colectivos en la elaboración de políticas públicas de Australia (mediante la inclusión de los sindicatos en los procesos de decisión por ejemplo) ha facilitado una entrada de actores feministas en los espacios de decisión que en otros contextos como el Reino Unido o Canadá ha sido más difícil, lo que ha llevado a éstos a desarrollar estrategias judiciales para conseguir objetivos similares.

indicador desagregado por sexo si los principales indicadores recopilados por la política no incluyen indicadores referentes a personas.²⁷ (McGauran, 2009, p.226).

En una línea similar, desde diferentes puntos de vista se han examinado los *enfoques y prácticas de gestión pública* predominantes (notablemente la Nueva Gestión Pública y la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia) para valorar sus efectos en términos de igualdad. Miller (2009), por ejemplo, ha evidenciado el vínculo existente entre las formas de masculinidad hegemónicas y el impulso del "managerialism" en el sector público, que tiene como consecuencia la obstaculización de la progresión laboral de las empleadas públicas. Otras autoras han mostrado cómo estas concepciones de la gestión han tendido a promover la despolitización y la tecnocratización de las iniciativas de igualdad, al centrarse en la aplicación de criterios de eficiencia mediante técnicas de auditoría y monitoreo que han extendido la lógica economicista a los campos de la ley, el desarrollo social y los derechos (Liebowitz y Zwingel, 2014). Al identificar la evidencia científica exclusivamente con la medición numérica de los fenómenos sociales, el resultado es que se construye una noción estrecha de la desigualdad con poca capacidad de transformación estructural. Con ello se orienta de forma reduccionista la intervención pública hacia unos determinados indicadores, los disponibles, dejando de lado otras dimensiones que aunque relevantes son más fluidas o difíciles de medir, y encasillando el tipo de políticas a desarrollar. Se sugiere, por ejemplo, que una de las razones del escaso éxito de las medidas de cambio organizativo es que se enfocan en los aspectos más cuantificables (la exclusión de las mujeres en los niveles superiores, o la brecha salarial) sin abordar los procesos organizativos de producción de la desigualdad subyacentes que se generan en la interacción cotidiana (Connell, 2005; Acker, 2006).

En este punto encontramos un debate abierto acerca de hasta qué punto esta lógica tecnocrática de la auditoría y el monitoreo ha sido – o podría ser – un aliado de los agentes promotores de la igualdad en las administraciones públicas. La medición numérica, por ejemplo, puede cumplir un papel muy relevante en la visibilización de las

²⁷ La traducción es propia.

desigualdades y en el seguimiento de los compromisos gubernamentales (Alfama, Cruells y de la Fuente, 2014a), mientras que la monitorización no necesariamente debe estar vinculada a criterios de eficiencia. Desde los organismos de igualdad y el Feminismo de Estado efectivamente se ha intentado capitalizar esta dinámica para desestabilizar las jerarquías de género consolidadas, implementar el *mainstreaming* de género y evaluar el cambio institucional pro igualdad²⁸. Los rendimientos de esta estrategia han sido, sin embargo, cuanto menos ambivalentes. Aunque ha facilitado innegables avances, con frecuencia también ha desplazando otros mecanismos de carácter más participativo que dan más pie a una discusión política y sustantiva sobre prioridades y objetivos públicos (Verloo, 2005; Meier y Celis, 2011). En la misma línea, también las formas de gobernanza multinivel y mediante partenariados público-privados características de estos enfoques han contribuido a este proceso (Bacchi y Eveline 2003; Kantola y Squires, 2012). Parte del movimiento de mujeres (especialmente el feminismo académico y las entidades más formalizadas) se ha incorporado a un fluido diálogo y colaboración con el Estado que se ha nutrido más de una legitimación técnica y científica – en tanto que expertas – que de una legitimación política – en tanto que representantes de una voz colectiva significativa. Como consecuencia, se dificulta la inclusión de las voces más críticas y radicales y la apertura de debates más amplios. En términos generales, sería razonable evitar una visión unívoca del asunto. Marx Ferree y Zippel (2015), en su reciente análisis de las políticas de igualdad en el campo universitario, sostienen que la adopción de reformas de género mediante herramientas neoliberales y tecnocráticas no necesariamente supone una cooptación de las preocupaciones feministas, aunque tampoco permite afrontar todos los objetivos del cambio de género. Por ello, plantean la necesidad de examinar las formas específicas en que se utilizan estos instrumentos en distintos contextos, para identificar tanto sus límites como las nuevas oportunidades que abren.

²⁸ Por ejemplo introduciendo mecanismos de seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos por parte de distintos agentes, incorporando sistemáticamente criterios de igualdad en los procesos de elaboración de políticas, reforzando los sistemas de evaluación del mérito para eliminar discriminaciones (y revisando los sesgos de género existentes), haciendo más formales y transparentes los procesos y los criterios de toma de decisiones, etcétera.

ÓRDENES Y REGÍMENES DE GÉNERO INSTITUCIONALES

En cualquier caso, uno de los retos clave es cómo captar y dar cuenta de forma compleja de la manera en que todos los aspectos anteriormente mencionados se articulan en una determinada institución, generando un orden de género específico que ofrece unas oportunidades de acción concretas y produce unos determinados resultados en cuanto a desigualdad.

Para construir una visión más sistemática e integrada de todo ello, tanto desde el campo del análisis de las organizaciones como desde el de las políticas públicas se ha recurrido a la noción de regímenes de género. Este concepto permite desmenuzar analíticamente los distintos componentes de la infraestructura de género de un determinado sistema institucional y de este modo generar tipologías o modelos útiles para comprender los fenómenos políticos de forma comparada, así como para captar la complejidad de los patrones de interacción.

Para el propósito que nos ocupa son especialmente interesantes los modelos analíticos que se centran en explorar el orden de género existente a nivel meso-social, abriendo la puerta a caracterizar contextos institucionales concretos y a identificar los procesos en los que se produce, reproduce y se transforma la desigualdad mediante las micro-prácticas diarias y cotidianas de las personas²⁹. Connell (2002, p.6), por ejemplo, define el concepto de régimen de género como "el patrón de las relaciones de género en una institución determinada, y especialmente cuando se da una continuidad en estos patrones, que provee el contexto estructural a relaciones específicas y a las prácticas individuales"³⁰. Aunque un régimen local es probable que comparta muchas

²⁹ Desde un enfoque más macro-social, cabe también mencionar el recurso al concepto de regímenes de género en los debates sobre el Estado de bienestar, como crítica a la influyente tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, en la que no se tomaba en cuenta la división productivo / reproductivo ni por lo tanto el papel de la familia y del trabajo no remunerado doméstico y de cuidado en la reproducción social. Otras autoras han ido más allá poniendo en relación los distintos regímenes de género existentes a nivel europeo con el desigual desempeño en la promoción de la igualdad (Liebert, 2002; Walby, 2004).

³⁰ La traducción es propia. Acker (2006) por su parte, amplía la perspectiva y habla de regímenes de desigualdad para analizar de forma inter-seccional cómo la clase social, el género y la raza/origen étnico se producen en procesos institucionales e interrelacionados de organización del trabajo y de exclusión/inclusión.

características con el orden de género existente en la sociedad – esto es, un marco de dominación y predominio masculino –, también es posible que se desvíe de éste en modos específicos, o bien incluso que vaya en un sentido contrario. En este sentido el sector público tradicionalmente cuenta con una mayor proporción de mujeres en espacios de decisión que el privado (Connell, 2005).

Esta autora propone un modelo analítico muy interesante que recoge el carácter relacional, multidimensional, complejo y procesal de la noción de género que ha sido desarrollada por la literatura en los últimos 30 años. Desde la premisa de que dimensiones como los recursos, la autoridad, la violencia, los discursos e ideologías, o la sexualidad y emociones son centrales en la constitución de las relaciones de género, se integran todas estas cuestiones en la caracterización de un determinado régimen de género local. De este modo, propone cuatro factores de análisis: la división sexual del trabajo, el ejercicio del poder y la autoridad, las relaciones humanas y emocionales, y el simbolismo y representación del género (esto es, las creencias, actitudes y representaciones predominantes acerca de las diferencias de género). Así, el análisis de en qué grado estos elementos se estructuran o no en función del género y con qué tipo de combinaciones es lo que permitiría identificar los distintos regímenes.

En este sentido, una mirada unidimensional (p.e., sólo centrada en la división del trabajo) no permitiría captar las formas en las que se ejerce la autoridad, se moviliza el apoyo y se distribuyen los recursos, lo que resulta clave para captar los arreglos locales relativos a la igualdad (Connell, 2005). La inclusión de cuestiones como las representaciones respecto al género o los procesos organizativos, por otro lado, permitiría sistematizar aspectos clave mencionados anteriormente como la cultura de la neutralidad burocrática o los sesgos en las formas de gestión. Este tipo de análisis, según la misma autora, también facilita abordar el reto de desvelar unas dinámicas de género que habitualmente son implícitas y no directamente visibles, y que deben ser rastreadas desde una aproximación más compleja y con frecuencia cualitativa.

En base a esta propuesta de regímenes de género, Schofield y Goodwin (2005) van un paso más allá y aplican este modelo analítico al proceso organizacional de elaboración de políticas públicas, estableciendo así un vínculo entre las contribuciones de las teorías sobre género y organización y la literatura sobre política pública con perspectiva de

género. Al analizar cómo la existencia de un determinado régimen de género en una administración o agencia pública concreta produce unas políticas más o menos desiguales, realizan una contribución muy valiosa a la discusión acerca de cómo promover el cambio institucional por la igualdad³¹. En su trabajo, pese a que en todos los casos la elaboración de políticas públicas continúa estando dominada por hombres en los niveles más altos, pudieron identificar tres regímenes de género distintos: un régimen en el que se da una hegemonía masculina, un régimen donde conviven la presencia feminista y una contra-reacción masculina, y un régimen del *mainstreaming* de género feminista.

En este sentido, su análisis empírico confirma la notable variabilidad que se puede dar en regímenes de género en un mismo territorio y sistema político. A su vez, sugiere que los factores determinantes en la constitución de un determinado régimen no son necesariamente sectoriales o relativos al tipo de organización sino que pueden ser más locales o sutiles. Aunque los diferentes ámbitos sectoriales suelen tener unas imágenes y percepciones, culturas profesionales, y equilibrios de género de muy diverso tipo³², estas autoras destacan que lo más relevante es la combinación específica que se da entre los cuatro factores señalados por Connell (2005), de manera que con el cambio en uno solo no es suficiente. Por ello, la distinción entre dimensiones es una herramienta conceptual clave y el análisis de cómo se entretrejen permite la identificación de las líneas de intervención más relevantes. Es interesante señalar que sus resultados se corresponden con los principales elementos destacados por la literatura del *mainstreaming* de género como claves en la consecución de cambios sustantivos (esto es, la importancia de la participación social, la presencia equilibrada de mujeres en la toma de decisiones, la existencia de un concepto transformador de igualdad, etc.)

³¹ Estas autoras analizaron 8 políticas o programas (la mitad explícitamente relacionados con cuestiones de género y la mitad de tipo generalista) promovidos por 4 agencias y/o servicios públicos distintos con diferentes características y en ámbitos sectoriales diversos.

³² Por ejemplo, los estereotipos y expectativas involucradas en las políticas relacionadas de cuidado no son los mismos que en otras con un mayor componente tecnológico.

(Lombardo, 2005). La acumulación de análisis empíricos de este tipo sería muy útil para la tarea que nos ocupa.

CAMBIOS Y CONTINUIDADES

La interacción entre la agencia de los actores para promover u oponerse a la igualdad y las dinámicas institucionales más estructurales es fundamental para entender cómo se da el cambio. La propia exploración del cambio en sí mismo es, pues, una tarea importante. No obstante desde la perspectiva institucionalista la continuidad y la estabilidad ha sido analizada en mayor medida que el cambio, y cuando éste se ha abordado, se han tendido a examinar los cambios exógenos (Waylen, 2014). Ha sido recientemente cuando se ha prestado mayor atención a los procesos de cambio endógeno y gradual, que sería el marco en el que se situarían la mayor parte de las iniciativas de promoción de la igualdad que se han desarrollado.

Para entender este tipo de cambio se debe poner el foco necesariamente en las luchas de poder que se dan en las instituciones por la distribución de los recursos y por la definición de las normas. La cuestión de cómo y por qué los actores obedecen o no las reglas deviene una pregunta clave (Mahoney y Thelen, 2010), así como la consiguiente identificación y análisis de los espacios existentes entre las normas formales y cómo éstas son interpretadas y aplicadas por diferentes actores (Waylen, 2014).

En este punto resulta clave la distinción entre las dimensiones formales e informales de las instituciones. Waylen (2014), sintetizando la emergente literatura acerca de cómo se relacionan ambos aspectos, apunta a que inicialmente las instituciones o normas informales se concebían más bien de forma negativa y como rémoras del pasado, legados históricos del tradicionalismo y del clientelismo, con el efecto básicamente de sostener el status quo y/o socavar y subvertir las instituciones formales (en el caso que nos ocupa, los compromisos formales con la igualdad). No obstante, en los últimos años se ha generado una mirada más compleja que desde el análisis empírico se interesa en identificar las distintas funciones que pueden jugar. En particular, se sugiere que las instituciones informales pueden cumplir diferentes funciones: complementar las normas formales (llenar vacíos cuando las normas formales son vagas), reforzarlas, sustituirlas (cuando son éstas las que han perdido poder e influencia) o competir con ellas,

dependiendo del contexto y de las características de las normas. En consecuencia su efecto en términos de la igualdad de género es más incierto, ya que pueden tanto socavar como ayudar a las propuestas de cambio. Por ejemplo, la existencia de cambios sociales amplios pueden hacer que unas normas formales preexistentes por fin se implementen de forma efectiva (como una normativa contra los abusos sexuales) o, por el contrario, se haga la vista gorda a la aplicación de normas restrictivas, llevando a unas prácticas más igualitarias (como sería el caso de parte de la iglesia católica de base aceptando informalmente la contracepción).

Esta diferenciación entre lo informal y lo formal toma pleno sentido en relación con la tipología de cambio institucional que proponen Mahoney y Thelen (2010). Su propósito es captar los diferentes equilibrios de poder entre actores implicados y las relaciones entre diversas normas en competición para entender de forma dinámica procesos de transformación específicos. Distinguen entre cuatro tipos de cambios. El primero sería el *desplazamiento*, en el que se crean nuevas instituciones que reemplazan las existentes (lo que suele estar vinculado con cambios rápidos y exógenos) o que compiten directamente con ellas (cuando los cambios son más graduales). Normalmente estas nuevas instituciones o normas son promovidas por actores que en el sistema antiguo “perdían”, y en un contexto en el que los defensores del *status quo* cuentan con poca capacidad para vetar los cambios. En segundo lugar, encontramos la *estratificación o cambio en capas (layering)*, donde se establecen nuevas normas paralelas o por encima de las anteriores sin que éstas últimas dejen de funcionar. Aparece cuando sus promotores tienen cierto poder pero no el suficiente para desplazar lo existente, los defensores del *status quo* tienen capacidad de veto, o las normas existentes son poco discrecionales y por lo tanto no dan pie a que se alteren por la vía de la práctica. Esto genera procesos de cambio endógeno y gradual. El tercer tipo de cambio sería la *deriva (drift)*, donde se mantienen las normas formales pero cambios en el contexto hacen que tomen un nuevo significado y por lo tanto tengan un impacto diferente. Finalmente, la *conversión* se da cuando los promotores del cambio no tienen suficiente poder para cambiar las instituciones pero explotan activamente las ambigüedades y debilidades inherentes para conseguir que las instituciones se comporten de manera diferente, lo que lleva también a un cambio gradual y endógeno.

A partir de esta tipología, Waylen (2014) sistematiza y discute las posibilidades de los distintos tipos en relación a la promoción de la igualdad de género. Plantea que el desplazamiento es poco probable en tanto que requiere ausencia de oposición a la vez que una significativa fuerza de sus promotores, lo que en un orden de género desigual como el actual no se suele dar. Sin embargo, sí que se han analizado determinados casos de creación de nuevas instituciones en contextos específicos que se podrían valorar desde este prisma, en la medida que se hizo un esfuerzo explícito para incorporar en éstas la cuestión de la igualdad de género³³. El análisis empírico de estas experiencias apunta, no obstante, a que incluso en los casos que se podrían considerar de desplazamiento, persisten mecanismos que subvierten y distorsionan las nuevas normas de carácter más igualitario, debido al legado de las anteriores instituciones formales e informales y a la necesidad de completar ambigüedades o inconcreciones que puedan persistir en el diseño institucional. Por el contrario, plantea que la conversión y el cambio en capas son las dinámicas con un mayor potencial para promover la igualdad teniendo en cuenta el equilibrio de poder actual. De hecho, afirma que esta segunda ha sido la estrategia más utilizada, entendiendo que la creación de los organismos de igualdad, la implementación del *gender mainstreaming* y la inclusión de cuotas electorales podrían considerarse dentro de esta lógica. Un ejemplo de la potencia de la utilización de este tipo de herramientas conceptuales lo encontramos en el trabajo de Minto y Mergaert (2015) sobre el rol de la evaluación en la transversalización de género en la política de investigación de la UE.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha argumentado a lo largo del artículo, la cuestión de hasta qué punto las estrategias de cambio de género en las administraciones públicas desarrolladas hasta el momento son o pueden ser exitosas ha generado un notable debate académico en los

³³En particular, se mencionan los ejemplos del Tribunal Penal Internacional, el Parlamento escocés o la creación de constituciones en situaciones de postconflicto, como la Sudáfrica posterior al apartheid.

últimos años. En este trabajo se han explorado diversas aportaciones teóricas y empíricas que pueden proporcionar pistas y líneas de investigación al respecto.

Planteo que para afrontar esta tarea en primer lugar es necesario evitar las interpretaciones excesivamente unívocas sobre este tema y examinar en profundidad las características de las instituciones políticas y los procesos por los que éstas cambian en sus objetivos, dinámicas y valores. Esto supone tomar el nivel institucional como ámbito privilegiado de análisis, profundizando en el conocimiento de las diferentes organizaciones públicas con su distintiva composición en cuanto a personal, culturas organizativas y profesionales, formas de organizar el trabajo y la gestión, y rutinas administrativas.

Para ello, sería útil desarrollar un mayor diálogo entre la literatura especializada en políticas públicas y la más centrada en cuestiones organizacionales. La primera ha aportado elementos muy relevantes respecto a cuáles son los factores implicados en la promoción de la igualdad, y ha discutido ampliamente sobre las dinámicas de cooptación, despolitización y tecnocratización implicadas. En el campo organizacional se han desarrollado sofisticados análisis y generado valiosas evidencias acerca de cómo se encarna la dimensión de género en las normas formales e informales institucionales y en las prácticas e interacciones cotidianas en diferentes contextos. Conjuntamente, estos trabajos dan pie a examinar el tipo de relación que se da entre las micropolíticas cotidianas, las características de las organizaciones públicas y los resultados de su actividad (esto es, las políticas y los servicios públicos). La perspectiva organizacional, pues, aporta nueva luz sobre las dinámicas de la implementación de políticas públicas en general y de las políticas e iniciativas de igualdad en particular; tema central en la indagación actual sobre género y política.

Desde mi punto de vista, para esta empresa es clave explorar los sesgos institucionales desde un enfoque complejo, relacional y multidimensional, abordando los distintos componentes que inciden en la creación de un orden de género: la presencia y protagonismo de mujeres y hombres, los roles que se les asignan, la distribución del poder, la autoridad y los recursos, los aspectos emocionales y relacionales, y los simbolismos y representaciones de género, por mencionar los más relevantes. El análisis de las culturas y prácticas organizativas a la luz de estas variables puede ser muy rico

(ya sea a partir del modelo analítico de los regímenes de género o mediante modelos menos estructurados). Esto facilitaría la generación de conocimiento muy necesario acerca de cómo se sostiene la desigualdad cotidianamente en lo material, lo simbólico y en las prácticas – y por ende, puede ser útil para explorar ámbitos inéditos de intervención para la igualdad.

Asimismo, sostengo que estos análisis deben ser capaces de atender a consideraciones locales; esto es, identificar las maneras particulares por las que en contextos específicos las desigualdades de género se encarnan en la implementación de políticas públicas en organizaciones concretas. La identificación de las diferencias entre diferentes contextos es una tarea muy necesaria – ya sean éstos ámbitos sectoriales, niveles de gobierno, tipos de instituciones políticas y de organizaciones, etcétera. Esta tarea puede contribuir a identificar en qué condiciones específicas las normas de género pueden ser subvertidas y qué tipo de instituciones o contextos pueden ser más abiertos al cambio.

En esta misma línea, es importante avanzar hacia una fenomenología del cambio de género y de las resistencias a éste, analizando de forma dinámica las herramientas e iniciativas utilizadas para impulsar la igualdad y las reacciones que han generado. De hecho, la visión de las instituciones como entidades complejas, dinámicas y no monolíticas, en los que se negocian los significados, las normas y las prácticas, da pie a explorar en esta dirección. Las resistencias son parte integral de los procesos de transformación y la reflexión sobre éstas puede iluminar y mejorar en gran medida la efectividad de las estrategias de igualdad. A su vez, este enfoque puede facilitar la incorporación del factor tiempo en el análisis, imprescindible para poder realizar una adecuada valoración de la estrategia del *mainstreaming* de género. La monitorización de las variaciones a lo largo del tiempo debe ser un objetivo clave para poder identificar los cambios incrementales que se producen y así poder evaluar los avances desde una perspectiva situada y contextual.

En definitiva, sería necesario acumular más análisis empíricos que examinen procesos de cambio de características diversas y de este modo permitan acumular evidencias, establecer comparaciones más amplias y entender mejor la complejidad de los patrones de género. Así se podrán afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad.

6. REFERENCIAS

Acker, Joan, 2006. Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender and Society*, 20(4), pp. 441-464.

Agócs, Carol, 1997. Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression. *Journal of Business Ethics*, 16(9), pp. 917-931.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y de la Fuente, Maria, 2014a. Medir la igualdad de género: debates y reflexiones a partir de una propuesta de sistema de indicadores clave. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 14 (4), pp. 209-235.

Alfama, Eva, Cruells, Marta y de la Fuente, María, 2014b. ¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada. *Revista Investigaciones Feministas*, 5, pp. 69-95.

Alonso, Alba, 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Anderson, James, 2003. *Public Policy-Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.

Bacchi, Carol y Eveline, Joan, 2003. Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship. *Policy and Society*, 22(2), pp. 98–118.

Baldez, Lisa, 2010. The Gender Lacuna in Comparative Politics. *Perspectives on Politics*, 8(1), pp. 199-206.

Baldez, Lisa, Beckwith, Karen, Caraway, Teri L., Chappell, Louise, Htun, Mala, Kittilson, Miki Caul, Schwindt-Bayer, Leslie A., Tripp, Aili Mari, Waylen, Georgina y Weldon, S. Laurel, 2010. Symposium: A Comparative Politics of Gender. *Perspectives on Politics*, 8 (1), pp. 159-278.

Benschop, Yvonne y Verloo, Mieke, 2006. 'Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?, *Journal of Gender Studies*, 15(1), pp. 19-3.

Bergqvist, Christina, Bjarnegård, Elin y Zetterberg, Pär, 2013. Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21, pp. 280-95.

Bettio, Francesca, Corsi, Marcella, D'Ippoliti, Carlo, Lyberaki, Antigone, Samek, Manuela, y Verashchagina, Alina, 2012. *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis Report*. European Commission, Directorate General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Braithwaite, Mary, 2005. Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. Report EQUAPOL (2002-2005). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Calás, Marta B., Smircich, Linda y Holvino, Evangelina, 2013. Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times... Changing Theories?. En Savita Kumra, Ruth Simpson, y Ronald J. Burke, eds. *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*. London: Oxford University Press, pp.17-52.

Chappell, Louise, 2006. Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'. *Politics & Gender*, 2, pp. 221-63.

Chappell, Louise, 2010. Comparative Gender and Institutions: Directions for Research. *Perspectives on Politics*, 8(1), pp. 183-189.

Chappell, Louise y Waylen, Georgina, 2013. Gender and the Hidden Life of Institutions. *Public Administration*, 91(3), pp. 599-615.

Connell, Raewyn, 2002. *Gender*. Cambridge: Polity Press. Malden, Blackwell Publishers.

Connell, Raewyn, 2005. Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers. *Policy and Society*, 24(4), pp. 5-24.

Council of Europe, 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. EG-S-MS. Strasbourg: Council of Europe.

Daly, Mary, 2005. Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), pp. 433-50.

Driscoll, Amanda, Kenny, Meryl, Krook, Mona Lena, Kulawik, Teresa, Mackay, Fiona, Monro, Surya y Waylen, Georgina, 2009. Critical Perspectives on Gender and Politics; Institutionalism. *Politics & Gender*, 5 (2), pp. 237-280.

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), pp. 725-740.

Hernes, Helga, 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.

Htun, Mala y Weldon, S. Laurel, 2010. When Do Governments Promote Women' S Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), pp. 207-216.

Jahan Rounaq, 1995. The elusive agenda: Mainstreaming women in development. London: Zed Books.

Kantola, Johanna y Squires, Judith, 2002. From State Feminism to Market Feminism? *International Political Science Review*, 33 (4), pp. 382-400.

Liebert, Ulrike, 2002. Europeanising Gender Mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity. *Feminist Legal Studies*, 10(3), pp. 241-56.

Liebowitz, Debra J. y Zwingel, Susanne, 2014. Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession. *International Studies Review*, 16(3), pp. 362-89.

Lombardo, Emanuela, 2005. Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the european constitution-making process. *Social Politics*, 12(3), pp. 412-432.

- Lombardo, Emanuela y Mergaert, Lut, 2013. Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), pp. 296-311.
- Longwe, Sara Hlupekile, 1997. The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot. *Development in practice*, 7 (February 2015), pp. 148-156.
- Lovenduski, Joni, 1998. Gendering Research in Political Science. *Annual Review of Political Science*, 1, pp. 333-356.
- Mackay, Fiona, Kenny, Meryl y Chappell, Louise, 2011. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), pp. 573-588.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen, 2010. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G., y Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press/Macmillan.
- Marx Ferree, Myra y Zippel, Kathrin, 2015. Gender Equality in the Age of Academic Capitalism: Discursive intersections and university restructuring. *European Conference on Politics and Gender*. Uppsala, 11-13 junio.
- McGauran, Anne-Marie, 2009. Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes? *Policy & Politics*, 37(2), pp. 215-233.
- Meier, Petra y Celis, Karen, 2011. Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18(4), pp. 469-489.
- Mergaert, Lut, y Lombardo, Emanuela, 2014. Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18, pp. 1-21.

Miller, Karen, 2009. Gendered Nature of Managerialism? Case of the National Health Service. *International Journal of Public Sector Management*, 22, pp. 104-113.

Minto, Rachel y Mergaert, Lut, 2015. The Rol of Evaluation in Mainstreaming Gender: Room for Improvement in EU Research Policy? En “*Equal Is Not Enough*” Conference, Antwerp, february 2015.

Pateman, Carol, 1988. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.

Pollack, Mark A. y Hafner-Burton, Emilie, 2000. Mainstreaming Gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(3), pp. 432-456.

Schofield, Toni y Goodwin, Susan, 2005. Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24, pp. 25-44.

Squires, Judith, 2005. Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics*, 12(3), pp. 366-388.

Stivers, Camilla, 1993. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Van den Brink, Marieke, 2015. 'We are just stubborn academic leaders': The reception of feminist research in the academic organization. En “*Equal Is Not Enough*” Conference, Antwerp, february.

Verloo, Mieke, 2005. Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics*, 12(3), pp. 344-365.

Walby, Sylvia, 2004. The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. *Social Politics*, 11(1), pp. 4–29.

Waylen, Georgina, 2014. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 67(1), pp. 212-223.

Weiner, Elaine y MacRae, Heather, 2014. The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy: Introduction. *European Integration online Papers (EIoP)*, 18, pp. 1-20.

Artículo 2

¿Qué ha cambiado con esta crisis? El *mainstreaming* de género en la encrucijada

Rethinking Gender Mainstreaming in the era of austerity

Eva Alfama, Marta Cruells y Maria de la Fuente

Monográfico sobre Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género. *Revista Investigaciones Feministas*, 5, pp. 69-95.

Resumen

Este artículo se centra en reflexionar acerca de los retos a los que se enfrenta la estrategia del *gender mainstreaming* o transversalidad de género en el contexto económico y político actual, recurriendo a la literatura feminista sobre las políticas de igualdad y sobre la crisis económica. Para ello, se revisan brevemente los logros conseguidos y los límites encontrados en el desarrollo de las políticas de igualdad de género hasta el momento actual -a nivel europeo y estatal-, y se explora la dimensión de género tanto de la crisis económica como de las políticas implementadas para dar respuesta a la misma. De este modo se identifican los retos y obstáculos que la gobernanza económica y política actual plantea a la hora de implantar la transversalidad de género en el Estado español, y se discute sobre las posibilidades de actuación existentes, planteando algunas preguntas acerca de la necesidad de replantear las estrategias e instrumentos de las políticas de igualdad en este nuevo escenario.

Palabras clave: crisis económica, políticas de igualdad, igualdad de género, transversalidad de género, democratización.

Abstract

This paper addresses the implications for the Gender Mainstreaming strategy of the present economic and political crisis, at both EU and Spanish level. In the first place the main achievements and shortcomings of the implementation of gender equality policies during the last decades are briefly pointed. Secondly, the gendered dimensions of the crisis are explored: both in the crisis genesis, in its social impacts, as well as in the policies developed to face it. A specific attention is placed in the weakening of the democratic decision-making process in key areas of the current political and economic governance. To conclude we identify the challenges, obstacles and opportunities that this new scenario pose to mainstream gender in policy making, raising some questions regarding the need to rethink the priorities, the courses of action and the tools of equality policies.

Keywords: economic crisis, equality policies, gender equality, gender mainstreaming, democratization.

1. INTRODUCCIÓN ³⁴

En los últimos años las políticas de género se han extendido en España y Europa: se han consolidado sus estructuras, desarrollado legislación específica, y sistematizado la elaboración de planes y programas, dotándolos de una financiación inédita. Se podría decir que nunca anteriormente se habían tenido tantas herramientas para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas. Aun así, los avances en incorporar el principio de igualdad de forma efectiva en el centro mismo de la actuación pública han sido, como veremos, lentos, desiguales y llenos de obstáculos.

Con la emergencia de la crisis económica y financiera global a partir de 2008 estos límites preexistentes se han situado en primer plano. La crisis ha tenido y está teniendo un gran impacto social y ha conllevado tanto notorios recortes en el gasto público como el desarrollo de reformas en profundidad en las principales políticas del Estado del Bienestar, todo ello realizado con una gran rapidez, escaso debate público y bajo la presión constante de los mercados financieros. En la Unión Europea estamos presenciando –aunque con importantes diferencias entre países– una transformación de carácter estructural hacia un modelo más neoliberal que evidencia, además, la existencia de una profunda crisis democrática en la que la política va perdiendo peso frente a los imperativos financieros. A su vez estos cambios en el contexto español han venido de la mano del auge de valores e ideologías conservadoras que no sólo cuestionan el rol social del Estado sino también otros derechos individuales ya reconocidos como el del aborto o el de manifestación. Ante esta situación en el Estado español se ha truncado la

³⁴ Agradecemos a Oriol Costa y Marta Otero sus valiosas aportaciones a la elaboración de este documento.

tendencia de los últimos años a un mayor desarrollo de las políticas de igualdad de género y a una creciente centralidad de la igualdad en la agenda política.

En este artículo nos preguntamos cómo esta crisis ha incidido en la estrategia del *Gender Mainstreaming*³⁵. ¿Tiene sentido impulsar la transversalidad de género en una administración intervenida? ¿Es posible incorporar la perspectiva de género en las políticas de austeridad? ¿Qué podemos aprender de la práctica desaparición del debate acerca de la igualdad de mujeres y hombres en las respuestas a la crisis? ¿Cuál debe ser el papel del feminismo de Estado ante todo ello; cuál el de los movimientos sociales por la igualdad?

Pretendemos contribuir a estos debates sistematizando las principales tendencias de cambio, identificando los dilemas actuales de las políticas de igualdad y planteando algunas preguntas. Hemos partido del análisis de fuentes secundarias, conectando la literatura sobre políticas de igualdad con los recientes análisis de la crisis desde una perspectiva crítica y de género. Empezaremos esbozando el desarrollo de las políticas de igualdad de género a nivel europeo y caracterizando en términos generales la dimensión de género de la presente crisis económica, así como los retos y obstáculos que la gobernanza económica actual plantea a la hora de implantar la transversalidad de género. En el siguiente apartado exploramos cómo todas estas cuestiones se han concretado en el caso español. Con todo ello, finalmente discutiremos sobre la necesidad de replantear la misión y estrategias de las políticas de igualdad en este nuevo escenario para poder ir más allá de la defensa y mantenimiento de los logros conseguidos anteriormente e incidir en los enormes retos que tenemos por delante. Estos retos son, a nuestro entender, por un lado corregir la ceguera de género de las políticas socio-económicas y las reformas estructurales en marcha, y por el otro revertir el debilitamiento de los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Sostendremos

³⁵En el artículo utilizamos indistintamente *Gender Mainstreaming*, sus traducciones *mainstreaming* de género y transversalidad de género. Sin embargo, es importante señalar que el concepto de transversalidad no acaba de trasladar adecuadamente el contenido más sustantivo de la estrategia; esto es, la idea de que no se trata solamente de promover la cooperación horizontal sino de replantear las prioridades y objetivos integrando la perspectiva de género en la agenda política general.

que en buena medida nos encontramos en un momento de aceleración de los cambios a muchos niveles en el que se están definiendo unas nuevas reglas del juego. Nos encontramos, pues, en un punto de inflexión y en un escenario potencialmente abierto en el cual es necesario repensar la estrategia del *mainstreaming* de género; para lo que se plantean en este artículo algunas reflexiones basadas en la experiencia del Estado español.

2. POLÍTICAS DE IGUALDAD, CRISIS Y GÉNERO

2.1 TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO: AVANCES Y LÍMITES A 20 AÑOS DE BEIJING

El proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género tiene ya un notable recorrido. Inicialmente se desarrollaron iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de trato, en los años 80 del siglo XX políticas específicas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades y compensar las desigualdades existentes, y a mitad de los noventa³⁶ se lanzó la estrategia de la transversalidad de género para dar un nuevo paso adelante y superar las limitaciones observadas hasta el momento. Se planteó la necesidad de incidir en los mecanismos de (re)producción de la desigualdad, partiendo del reconocimiento de que las políticas públicas tienen por lo general un carácter androcéntrico, por lo que se debe revisar en profundidad su proceso de elaboración, implementación y evaluación en aras de incorporar de forma sistemática la perspectiva de género como requisito y evitar sesgos. En lo concreto, esto implica promover una nueva forma de hacer para incorporar a nuevos actores y replantear las agendas políticas con unas prioridades más inclusivas (Council of Europe, 1998; Lombardo, 2005). Esto incluye formar y sensibilizar al personal político y técnico de las administraciones, generar herramientas analíticas e informativas, revisar los objetivos de las políticas, incorporar a expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil, transformar las culturas

³⁶En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995, donde gracias a la intensa movilización global de los movimientos feministas y de mujeres se estableció un punto de inflexión en la agenda mundial de la igualdad de género.

organizativas, expresar el liderazgo y el compromiso público con la igualdad, y crear espacios de cooperación transversal que permitan superar un acercamiento sectorial al género, entre otras cuestiones. Se trata, por lo tanto, de una estrategia de transformación en profundidad de los valores y rutinas de las administraciones públicas que de una forma más o menos explícita cuestiona y reta los valores y prioridades hegemónicas.

Este principio del *Gender Mainstreaming* (GM en adelante) se ha ido incorporando a los marcos normativos fundamentales a nivel nacional e internacional, entre ellos el Tratado de Ámsterdam de 1997 en la UE³⁷. Se ha ido traduciendo también a herramientas concretas que facilitan insertar el enfoque de género en la dinámica cotidiana de las diversas políticas sectoriales, en programas específicos de acción y en la creación de estructuras institucionales dedicadas a ello.

Sin embargo esta promesa de transformación no siempre se ha materializado de la forma esperada. Las resistencias a este proceso de cambio –implícitas y explícitas, intencionales o no- han sido intensas, y a la postre el compromiso con la igualdad en general no se ha considerado prioritario³⁸. La investigación comparada sobre el despliegue del GM en diferentes contextos muestra que en la mayor parte de los países europeos los avances en su implementación no pueden considerarse sino parciales (Braithwaite, 2005); y que incluso en los países donde más se ha avanzado (Suecia y Holanda, según el análisis comparado de Mergaert, Verloo y Bleijenbergh, 2014), no podría considerarse que se haya institucionalizado totalmente³⁹. Se ha tendido más a integrar actuaciones concretas a las políticas existentes que a transformar las prioridades y objetivos de la corriente principal de la política (Daly, 2005). También se constata que el avance en la inclusión de la igualdad de género ha sido desigual en función del

³⁷En el artículo 3 (2) se establece que "En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

³⁸Para una revisión más en profundidad de la literatura sobre esta cuestión, ver Woodward (2004), Benschop y Verloo (2006), Kantola y Nousiainen (2009), o Alfama y Cruells (2013), entre otras.

³⁹Entendiendo la institucionalización como la incorporación de la perspectiva de la igualdad en todas las fases de todas las políticas sectoriales y en todos los niveles.

ámbito sectorial: las políticas más vinculadas al área social han tendido a ser más abiertas a aplicar una estrategia de *mainstreaming* de género o a implantar medidas concretas de promoción de la igualdad, mientras por el contrario el núcleo duro de la política ha sido mucho más impermeable a estas iniciativas (Lombardo, 2005; 2013).

Esto es especialmente significativo en relación a las políticas económicas, que justamente son un campo caracterizado por su ceguera al género⁴⁰. Así, la falta de perspectiva de género de las políticas fiscales, macroeconómicas y de regulación del mercado laboral han provocado que los esfuerzos institucionales para favorecer la incorporación de las mujeres al empleo hayan convivido con políticas estructurales que desincentivaban esa misma participación, en una estrategia que Lina Gálvez denomina “esquizofrénica” (2013: 97)⁴¹. También las políticas de bienestar han carecido de dicha perspectiva de género. Así, Sainsbury (1996), Orloff, O’Connor y Shaver (1999), Daly y Lewis (2000), o Hobson, Lewis y Siim (2002) entre muchas otras autoras, han sostenido que tanto las políticas sociales como la investigación académica al respecto contienen un fuerte sesgo, demostrando que los diversos regímenes de bienestar presuponen -en mayor o menor medida- una organización social del cuidado de carácter familiarista que se basa en la explotación del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres.

Detrás de las dificultades existentes para implantar el GM en las políticas económicas y de bienestar encontramos de hecho una limitación epistemológica más fundamental: el reduccionismo de las perspectivas hegemónicas en el campo de la macroeconomía⁴². Centradas en la esfera mercantil, conciben de forma sesgada la noción de trabajo,

⁴⁰Diferentes autoras han mostrado como las políticas macroeconómicas, laborales y comerciales de la UE han obviado la perspectiva de género, tanto en la Estrategia Europea del Empleo como en la planificación macroeconómica. Ver Lombardo (2013) y Allwood, Guerrina y Macrae (2013), entre otras.

⁴¹En España De Villota (2006; 2011) y Pazos (2013) han analizado esta cuestión en profundidad en relación a los incentivos fiscales a la inactividad.

⁴²De esta visión reduccionista no se escapan tampoco muchos de los enfoques más socialdemócratas y progresistas. En ese sentido Pérez Orozco (2011) recupera el concepto de estrabismo productivista de Antonella Picchio para referirse a este sesgo.

identificándolo con el trabajo remunerado e ignorando no sólo el trabajo de cuidados – realizado en su mayor parte por mujeres en los hogares tanto de forma no remunerada como mediante empleo informal-, sino también la dependencia del primero respecto al segundo, así como el rol clave de dicha dependencia para el sistema de producción capitalista (Carrasco, Borderías y Torns, 2011). En síntesis, los análisis macroeconómicos predominantes obvian las complejas interrelaciones existentes entre la economía formal, la informal y la doméstica, así como el rol económico que en estos ámbitos juegan mujeres y hombres (Benería y Floro, 2004; Gálvez y Rodríguez, 2012; Pérez Orozco, 2014.). Esto condiciona el alcance de todas las políticas que se enmarquen en dichos análisis –ya sean expansivas o restrictivas-, y dificulta por lo tanto la inclusión de la perspectiva de género en estos campos.

Por otro lado, diferentes expertas han señalado la dificultad para implantar una estrategia de transformación de tan largo alcance como la del *mainstreaming* de género en un contexto eminentemente neoliberal caracterizado por el repliegue de la agenda social del Estado de bienestar y el desarrollo de nuevas formas de gobernanza de carácter multinivel y público-privado (Bacchi y Eveline, 2003; Kantola y Nousiainen, 2009; Kantola y Squires, 2012). Subrayan que aunque no siempre se haya explicitado, la estrategia del GM es una estrategia eminentemente política y democrática, no sólo porque por su propia definición implica una redefinición de la agenda de política pública de la mano del movimiento feminista, sino también porque su voluntad transformadora e inclusiva requiere necesariamente de la implicación de la ciudadanía para poder desbloquear resistencias y mover voluntades y compromisos políticos (Verloo, 2005; Squires, 2005). Sin embargo, este carácter político y democrático con frecuencia se ha perdido en la implementación práctica de la estrategia, presentándose en mayor medida el GM desde un punto de vista técnico, como un proceso “más allá de la política”, desconectado de los deseos normativos feministas y con un carácter fundamentalmente consensual (Verloo, 2005)⁴³.

⁴³La implementación del GM en este contexto ha llevado a que en general se desarrollara una versión poco transformadora de la estrategia: se han abordado en mayor medida los temas tradicionales del feminismo que pueden tener una mayor compatibilidad con el marco neoliberal (como la representación

En el contexto actual de crisis económica estas limitaciones preexistentes se hacen más patentes, y la implementación del *gender mainstreaming* deviene más dificultosa, como veremos a continuación.

2.2 CRISIS Y GÉNERO

En los últimos tiempos diversas autoras han puesto de relieve las importantes connotaciones de género que tienen las crisis económicas (Walby, 2009a; Elston, 2010; Gálvez, 2013; o Federici, 2014, entre otras).

En primer lugar, se constata que las crisis se generan en procesos económicos que son desiguales en términos de género: las mujeres por lo general no están presentes en los puestos de decisión en el ámbito económico; no participan de forma igualitaria de la riqueza y el empleo; y no se suele tener en cuenta la economía y el trabajo de cuidados en las políticas económicas (Gálvez y Torres, 2010). Incluso se sugiere (Walby, 2009a, p.5) que el intenso sesgo de género en el sistema financiero y su gobernanza (en cuanto a sus principios, objetivos, prácticas y al tipo de conocimiento implicado) ha tenido un papel fundamental en el estallido financiero.

En segundo lugar, es importante visibilizar que las crisis económicas tienen un impacto desigual en mujeres y hombres debido a su diferente posición socioeconómica de partida. Por nombrar sólo algunas de las cuestiones relevantes, vemos cómo en general hay más mujeres en situación de pobreza, y su inserción en el mundo laboral es más precaria (contratos a tiempo parcial, brecha salarial, segregación vertical y horizontal, etc.), con lo que en consecuencia tienen más dificultades para acceder a la protección social debido al vínculo de ésta con el empleo formal (Castro, 2013). Asimismo, con la

política de las mujeres, la participación femenina en el mercado laboral o el emergente fomento de las mujeres emprendedoras, por ejemplo), mientras que las demandas de carácter más redistributivo y desfamiliarizador (extensión de los servicios públicos en el ámbito del cuidado, p.e.) han encontrado más resistencias. Asimismo, la tendencia de la Nueva Gestión Pública al aumento de la auditoría, la eficiencia y la gestión basada en la evidencia, así como la emergencia de la gobernanza mixta público-privada ha conectado con la dimensión operativa del GM más que con la política, situando a parte del movimiento de mujeres en una posición de interlocución y cooperación con las instituciones, marginando a las voces más críticas y contribuyendo así a la despolitización de las políticas de género (Kantola y Squires, 2012; Alfama y Cruells, 2013).

disminución de los recursos disponibles se produce un incremento del volumen de trabajo -doméstico, de cuidados, servicios, en especial- que se asume de forma no remunerada o mediante la economía informal; en ambos casos recae desproporcionadamente en las mujeres (Benería y Floro, 2004; Gálvez y Rodríguez, 2012; Pérez Orozco, 2014).

En tercer lugar, las políticas de respuesta a la crisis contienen también importantes sesgos de género. Bettio et al. (2012), de hecho, sugieren que más que en los impactos directos de la crisis -como por ejemplo la disminución del empleo o del crédito- es en estas reacciones políticas donde se produce un mayor impacto negativo sobre las mujeres y sobre la igualdad de género. Las diversas investigaciones realizadas por el momento sobre la crisis actual subrayan que la perspectiva de género ha estado por lo general ausente en las respuestas a la crisis, independientemente del tipo de políticas a las que nos refiramos. Por ello es de gran interés examinar con mayor detalle qué ha sucedido en estos diversos tipos de iniciativas⁴⁴.

a) *Las reformas de la arquitectura y la regulación financiera*, que se discutieron ampliamente en especial en la primera fase de la crisis (2008-2009). Walby (2009a) muestra como no se problematizó ni se abordó en ningún momento la dimensión de género ni en las causas de la crisis ni en sus propuestas de actuación⁴⁵, y sostiene que las Recomendaciones de la Comisión Stiglitz⁴⁶ en 2009 serían un buen ejemplo de ello: pese a que sí incluían una preocupación por la igualdad y por la democratización de la toma de decisiones en el ámbito financiero, se mantenía la ceguera al género.

⁴⁴Tipología definida a partir de Walby (2009a) y Ortiz y Cummins (2013).

⁴⁵Dicha dimensión se concretaría por ejemplo en la exclusión de las mujeres -y de los sectores más afectados en general- en la toma de decisiones o la existencia de dinámicas generizadas en masculino en las prácticas financieras, como por ejemplo la propensión al riesgo o la visión cortoplacista. Ver también Young et al. (ed) (2011).

⁴⁶Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional.

b) Los *paquetes de estímulo keynesianos*, implantados especialmente en 2008 y 2009 como estrategia contracíclica. Por lo general también han tenido un notable sesgo de género al centrarse en el apoyo a sectores muy masculinizados de la construcción y la industria -en especial la automotriz- (Bettio et al., 2012), como veremos posteriormente en el caso español. No se aprovecharon para fomentar la igualdad, lo que era sin duda una oportunidad única por el enorme volumen de recursos movilizados⁴⁷.

c) En relación al *colapso de las entidades financieras*, la principal respuesta de los gobiernos e instituciones internacionales ha sido rescatar a estas entidades con dinero público. Estos rescates, de un volumen más que significativo, han ido por lo general de la mano del establecimiento de ciertas condicionalidades en cuanto a los cambios y actuaciones a realizar por estas entidades. Walby (2009a) destaca que excepto en raras ocasiones, no se han incluido criterios de género -o incluso sociales- en estas condiciones⁴⁸.

d) Finalmente tenemos las *políticas deflacionistas y de ajuste fiscal* implementadas en Europa a partir de 2010 como respuesta al crecimiento del déficit público y a la crisis de la deuda soberana de la periferia europea. Estas políticas, también llamadas de austeridad, se han centrado en la reducción del gasto público como vía para equilibrar las cuentas públicas y han ido acompañadas de reformas estructurales y de liberalizaciones para generar confianza en los mercados financieros. Estos ajustes han supuesto entre otras cosas reformas fiscales, laborales y de las pensiones, privatización de empresas públicas, y privatización o reducción de servicios públicos, incluyendo la disminución de su personal y los recortes en su salario (Gálvez, 2013; VVAA, 2014). En la medida que buena parte de esta reducción se da en los servicios de los que las mujeres son potenciales trabajadoras, usuarias o posibles proveedoras sustitutas, se está

⁴⁷El 80% de los países analizados en un reciente estudio comparativo (144 en total) aumentó el gasto en la primera etapa de la crisis para implantar estímulos fiscales, con un crecimiento medio que llegó hasta el 3,9% del PIB. (Ortiz y Cummins, 2013)

⁴⁸Por ejemplo impulsar una composición más equilibrada de los Consejos de administración y los cargos directivos de los bancos (caso de Islandia), la inclusión de metas de igualdad de género en los objetivos corporativos o la limitación de bonos y salarios de los ejecutivos.

incidiendo negativamente en la igualdad entre mujeres y hombres, perpetuando las desigualdades existentes y creando otras nuevas (European Women's Lobby, 2012)⁴⁹. Sin embargo, no sólo la perspectiva de género ha estado ausente en los principales mecanismos de implantación de estas medidas⁵⁰, sino que incluso en el amplio debate público que se ha generado acerca de sus repercusiones se ha prestado poca atención a la dimensión de género (Bettio et al., 2012).

Más allá de estas consideraciones acerca de los sesgos de las diferentes respuestas políticas a la crisis, el modo como ésta se ha gestionado constituye en sí mismo un fuerte obstáculo para la implementación de la estrategia del *Gender Mainstreaming*. Se ha hecho patente el déficit de gobernanza económica democrática de la Unión Europea, tanto en su arquitectura institucional -en relación a la capacidad de incidencia de los países periféricos y sus representantes electos en la UE - como desde un punto de vista ciudadano -de capacidad de decisión de la ciudadanía y de rendición de cuentas de las decisiones. La centralidad de la lógica de la deuda ha sido un mecanismo clave en este proceso⁵¹. El creciente endeudamiento de algunos Estados europeos por la asunción de deudas del sector privado, la brusca caída de ingresos públicos y el aumento del gasto ha incidido en gran medida en la estructura institucional de la UE por la tensión entre estados deudores con necesidad de liquidez y estados e instituciones acreedoras. En un periodo muy corto de tiempo se han ido desarrollando diferentes mecanismos y procedimientos destinados a articular cómo los estados deudores deben garantizar a los acreedores el pago de la deuda, y a generar expectativas positivas en los mercados financieros y modular la oscilación de la prima de riesgo. Estos mecanismos han sido en

⁴⁹Aunque esta es la tendencia general, los análisis comparados de (Bettio et al., 2013; Karamessini y Rubery, 2013) permiten también encontrar algunas excepciones parciales a esta tendencia en determinados países o en relación a iniciativas concretas.

⁵⁰Bettio et al. (2012), por ejemplo, lo muestran en relación a los Programas Nacionales de Reforma de los estados miembros de la UE.

⁵¹Por ello desde diferentes ámbitos se ha venido hablando de deudocracia para hacer referencia a este mecanismo de gobierno basado en la deuda que ha acabado generando una transferencia de rentas de la ciudadanía a los poderes financieros y a los acreedores de la deuda pública. El concepto se populariza a raíz del documental *Debtocracy* que muestra las causas y los impactos de la crisis de la deuda en Grecia, véase: www.debtocracy.org.

algunos casos generales⁵², y en otros *ad hoc* dependiendo de cada país implicado. Por lo demás, no siempre han tomado un carácter formal y explícito: Pavolini et al. (2015) sugieren, por ejemplo, que la influencia de la Unión Europea en países como España o Italia se ha concretado más a través de la condicionalidad de las ayudas económicas recibidas y de la diplomacia de "trastienda"⁵³ que por la vía de procedimientos formales de coordinación política. Sostienen asimismo que su intromisión ha aumentado a raíz de la crisis de la deuda, en relación al nivel de detalle exigido en las reformas que se deben implantar, a la rapidez del calendario de aplicación y a su seguimiento. Este tipo de lógica puede llevar a una dinámica de "democracia sin opciones" de la que advierte Krastev (2002) (citado en Bosco y Verney, 2012) en la que la dependencia externa lleva a que la ciudadanía pueda cambiar los gobiernos con mucha mayor facilidad de la que puede cambiar las políticas públicas, con la consecuencia de un peligroso crecimiento de la frustración con el proceso democrático.

Por lo demás, esta nueva gobernanza económica no sólo se orienta a los estados deudores sino a todos los miembros de la Unión⁵⁴. Con ello se ha fortalecido la incidencia europea en las políticas económicas, fiscales, laborales y de gasto público de cada país, bajo el liderazgo de unas instituciones no elegidas directamente por la ciudadanía: el Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y la denominada Troika Comunitaria (formada por los dos anteriores junto con el FMI). Se

⁵²Los instrumentos para garantizar la estabilidad monetaria de la zona euro mediante la realización de los rescates financieros asociados a ajustes estructurales son el Mecanismo Europeo de Estabilidad -creado en 2011, y que juega un papel similar al del FMI en relación a los créditos a países de América Latina en la década de los 80- y su precursor el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y los Memorandos de Entendimiento. (Quién debe a quién, 2011).

⁵³La definen como las negociaciones informales que se promueven desde las instituciones comunitarias para convencer a los *policy makers* locales de introducir las reformas propuestas por la UE.

⁵⁴Entre las nuevas medidas implantadas para ello destacamos: el Pacto del Euro (comienzos de 2011), el Semestre Europeo (2011), el denominado *Six-pack* (en vigor desde enero de 2012); el Pacto Fiscal y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (desde 2013 para todos los Estados miembros de la UE excepto el Reino Unido y la República Checa); y finalmente el *Two-pack* (desde mayo de 2013). En líneas generales, se orientan a consolidar la supervisión financiera de los presupuestos generales y de los Programas Nacionales de Reformas de los estados miembros, agilizando los mecanismos de intervención con el objetivo de asegurar el Pacto de Crecimiento y Estabilidad y el cumplimiento de los techos de deuda y déficit.

ha desplazado así el papel de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, ubicándose la toma de decisiones en esferas cada vez más alejadas de las personas.

En conjunto, pues, las respuestas a la crisis han sido por lo general ciegas al género en el ámbito europeo, al mismo tiempo que se han creado unos mecanismos de gobernanza que dificultan aún más la implementación del *mainstreaming* de género. Todo ello a pesar del rol pionero que ha tenido la UE en el impulso de la agenda de igualdad de género durante décadas.

3. BALANCE DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

3.1 AVANCES Y LÍMITES DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Desde los años 80 las políticas de igualdad de género han tenido un desarrollo muy importante en nuestro país, que se ha concretado en diversas estructuras, normativas e iniciativas: se han creado Institutos de la Mujer a nivel estatal y autonómico y numerosas consejerías locales, y se han definido e implementado diversas generaciones de planes de igualdad de género. Desde que entre 1995 y 1997 se empezaron a incorporar explícitamente ejes de actuación sobre transversalidad en los planes de igualdad, esta estrategia se ha ido desplegando progresivamente, y ya en la década del 2000 se aprobaron diversas leyes específicas de igualdad⁵⁵.

En definitiva, se ha consolidado la igualdad de género como política sectorial y se ha avanzado en áreas clave como la violencia de género, la desigualdad en las condiciones de trabajo o la atención a la dependencia, a través del desarrollo de normativa estatal⁵⁶ y

⁵⁵La Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres así como doce leyes autonómicas de igualdad y regulación específica sobre informes de impacto de género. Más allá de estas medidas, se crearon también comisiones interdepartamentales e inter-institucionales, observatorios de género en materias varias -comunicación, salud, violencia, entre otras cuestiones-, y consejos consultivos y de participación (Alonso, 2013).

⁵⁶Nos referimos en especial a la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género de 2004 y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y a las familia de 2006, sin olvidar otras iniciativas de igualdad como la legalización del

autonómica, junto con un notable despliegue de iniciativas locales. No obstante, los avances han sido parciales. La incidencia en las políticas económicas ha sido muy débil o incluso nula en muchos momentos: de Villota (2006; 2011), por ejemplo, señala el efecto regresivo del modelo impositivo actual, y Carrasco, Borderías y Torns (2011) la necesidad de que el Estado de bienestar se redefina en función de las necesidades del cuidado. También el desarrollo de la transversalidad ha sido heterogénea en diferentes Comunidades Autónomas, oscilando entre un despliegue más puntual o de baja intensidad en algunas y uno más sustantivo en otras⁵⁷.

Antes del inicio de la crisis financiera en el 2008, pues, el desarrollo de las políticas de igualdad de género en nuestro país era muy notable, aunque el éxito efectivo de la estrategia del GM no puede sino calificarse como lento, limitado, parcial y desigual en función de ámbitos sectoriales, territorios y niveles administrativos; como por otra parte se ha apuntado ya que ha sucedido también en la mayor parte de los estados de la UE. Todo este desarrollo, como veremos a continuación, se ha visto afectado fuertemente en primer lugar por la implementación de las medidas dirigidas a hacer frente a la crisis; en segundo lugar, por la fuerte reducción del apoyo a las políticas de igualdad y a sus estructuras, y en tercer lugar, por el impulso de medidas antifeministas.

3.2 CRISIS Y GÉNERO

Las primeras respuestas del gobierno español a los efectos de la crisis se articularon en el marco del Plan E o Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, que incluía medidas de estímulo fiscal (hasta un 2,32% del PIB), de mejora del acceso al crédito, de estabilidad del sistema financiero y de reforma estructural (Uxó, Paúl y

matrimonio homosexual (Ley 13/2005) o la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por razones de origen racial y étnico (León y Lombardo, 2015).

⁵⁷Ver Alonso (2013) para un análisis detallado de los avances específicos de cada Comunidad Autónoma y a nivel estatal.

Salinas, 2009). Uno de sus programas estrella fue un programa de inversión local⁵⁸ de gran magnitud (13.000 millones) dirigido a compensar la caída del empleo, reactivar la construcción y apoyar las inversiones de los ayuntamientos.

La puesta en marcha de este programa es tremendamente significativa de la debilidad de la estrategia del GM en el Estado español, especialmente teniendo en cuenta que en el momento de elaboración existían aún el Ministerio de Igualdad y la Secretaría General de Políticas de Igualdad y se estaban dando los últimos coletazos del intenso impulso a la igualdad que caracterizó las dos legislaturas del presidente socialista Rodríguez Zapatero. Ni se elaboraron los preceptivos informes de impacto de género establecidos por la Ley de igualdad de 2007 (Alarcón, Arias y Colino, 2011), ni se ha encontrado ninguna referencia a los términos "igualdad", "género", o ni siquiera "mujer" en los documentos informativos⁵⁹, los informes de seguimiento y de impacto territorial de los Fondos accesibles en la web del Ministerio (Ministerio de Política Territorial, 2010), o incluso en un amplio informe elaborado de análisis del impacto del FEIL (Observatorio Económico Local, 2010). Tampoco los entes locales implicados tuvieron en cuenta el posible impacto de género diferencial a la hora de elaborar las propuestas de inversión (Alarcón y Colino, 2011; Alarcón, Arias y Colino, 2011)⁶⁰. Finalmente, pese a que este programa permitió hacer efectivos casi 700.000 contratos de trabajo en el periodo 2009-2010, teniendo en cuenta su orientación hacia al sector de la construcción, sus

⁵⁸Articulado mediante el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

⁵⁹Con la excepción de una referencia a uno de los proyectos financiados en un municipio, que incluía un centro de mujeres.

⁶⁰El análisis que realizan estos autores arroja sin embargo una valoración ambivalente: aunque las agentes de género locales valoraron *a posteriori* que 3/4 partes de los recursos financieros manejados por el Fondo fueron orientadas hacia líneas de gasto que en mayor o menor medida propician el bienestar de las mujeres (Alarcón, Arias y Colino, 2011), a la vez se constata que no se realizó un análisis de género, la variabilidad intermunicipal fue muy significativa, y la inversión en equipamientos no priorizó aquellos que más contribuyen a la igualdad (Alarcón y Colino, 2011).

beneficios previsiblemente se concentraron mayoritariamente en los trabajadores hombres⁶¹.

El giro hacia las políticas de austeridad se inició en el contexto español el 12 de mayo de 2010, cuando después de recibir importantes presiones internacionales el Presidente Rodríguez Zapatero compareció ante el Congreso para anunciar el mayor plan de recortes sociales en 30 años, por un importe de 15.000 millones de euros (el 1,5% del PIB español) (Quién debe a quién, 2011). A partir de ese momento se han sucedido sucesivos recortes del gasto público y varias reformas en profundidad del mercado laboral (2010 y 2012) y de las pensiones (2011 y 2013). Esta nueva orientación se institucionalizó con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española en agosto de 2011 -sin referéndum y con un amplio rechazo de la sociedad civil-, estableciendo que todas las administraciones públicas deben adecuar su actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria y que el pago de los créditos "gozará de prioridad absoluta"⁶²; y se intensificó con la firma del Memorándum de entendimiento con la Comisión Europea en julio de 2012, donde se plasman las condiciones impuestas por la UE para el rescate del sector bancario español de la mano de una estricta supervisión de la Troika⁶³.

Con los rescates de bancos y cajas de ahorros, que como ya hemos mencionado no incorporaron condicionalidades sociales y de género, se produjo un trasvase muy importante de deuda privada a deuda pública (Fresnillo, 2012), la cual hasta el estallido

⁶¹Según datos del Ministerio. No se ha conseguido acceder a datos desagregados por sexo de este volumen de contratación.

⁶²También se establece que "estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión", limitando así la capacidad de negociar reestructuraciones de deuda en el futuro (Quién debe a quién, 2011).

⁶³Aunque las condiciones del Memorándum se aplican al sistema financiero y bancario, también implican al gobierno: condicionan la política fiscal, laboral y presupuestaria al establecer los límites de déficit público y el compromiso de aplicar las recomendaciones surgidas del Semestre Europeo. Todo ello sin olvidar que se plantea la corresponsabilidad del Estado en el caso de que la banca no pueda devolver los créditos. Al día siguiente del anuncio de su firma el presidente conservador Mariano Rajoy anunció un ajuste por valor de 65.000 millones de euros en dos años, el mayor de la democracia y el cuarto desde su llegada a la presidencia (El País, 12 de julio 2012).

de la crisis se mantenía por debajo de la media europea. Hasta diciembre de 2012 se estima que se habían dedicado 1.427.355 millones de euros de fondos públicos a ayudas al sector bancario español, entre medidas de capitalización y de liquidez (Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda, 2013)⁶⁴. Esto, junto con la caída de los ingresos fiscales y el gasto en desempleo y estímulos fiscales, ha llevado directamente a pasar del 41,1% del PIB de endeudamiento público en 2007 a un 101,9% a finales de 2012 (Medialdea et al, 2013). Se dispara así el porcentaje de recursos públicos destinados al pago de la deuda y sus intereses, de tal modo que se calcula que para el 2014 el total de recursos públicos destinados a este fin será el 24% del presupuesto, superando ya la partida destinada al pago de pensiones (Fresnillo, 2013).

Los diversos Programas Nacionales de Reforma elaborados por España desde 2011 en cumplimiento de las nuevas formas de gobernanza económica europea redundan en la misma línea de intensificación de los ajustes estructurales y de promoción de la liberalización⁶⁵. Tampoco contienen referencia alguna a la necesidad de valorar el impacto de género de las actuaciones que se implanten para garantizar que tengan efectos equitativos, y de hecho ni siquiera se presentan los datos del diagnóstico desagregados por sexo (Lombardo, 2013)⁶⁶.

En el conjunto de *servicios públicos* se ha producido una gran reducción presupuestaria y de personal⁶⁷; lo que afecta especialmente a las mujeres por la feminización del sector

⁶⁴Incluye el rescate europeo. Esta cifra se ha calculado a partir del análisis de fuentes oficiales, si bien estos autores subrayan que en ningún organismo público se ha informado de manera completa y global de las ayudas concedidas a las entidades bancarias.

⁶⁵Con efectos a nivel estatal pero también autonómico, como muestran Del Pino, Ramos y Blanco (2014)

⁶⁶Esta misma autora subraya la poca presencia en todas las recomendaciones de una preocupación por el bienestar de las personas especialmente afectadas por la crisis económica, con excepción quizás de la cuestión de la mejora de las oportunidades de empleo para la juventud. Ver pp. 7-8, para un análisis de los programas 2011-2013.

⁶⁷Por ejemplo la tasa de reposición del personal público establecida es del 10% (Pavolini *et al.*, 2015).

público⁶⁸. Esto ha incidido especialmente en el *sector sanitario*, donde además del aumento de la presión asistencial, se han introducido copagos⁶⁹ y otras medidas de ahorro y se restringido el acceso⁷⁰.

Las *reformas del sistema de pensiones* han limitado el acceso y la cuantía de las prestaciones contributivas: se ha aumentado la edad de jubilación, el periodo de cálculo de la base reguladora (de 15 a 25 años), y los años cotizados que dan acceso al 100% de la base reguladora⁷¹; regulado el coeficiente de parcialidad en el cálculo de distintas prestaciones -sin resolver el problema de las personas trabajadoras a tiempo parcial-⁷²; e introducido un índice de revalorización y un factor de sostenibilidad para desvincular la cuantía del coste de la vida⁷³. En conjunto esto supone una relevante pérdida de poder adquisitivo de los y las pensionistas (Gala, 2014) y previsiblemente tendrá un impacto más negativo en las mujeres⁷⁴, con trayectorias laborales más discontinuas y mayor parcialidad, y aumentará una brecha de género ya de por sí muy notable⁷⁵ (Pazos, 2013; 2014; Gala, 2014).

⁶⁸Constituyen el 77% del personal sanitario y 66% en la educación (INE 1er Trimestre de 2014).

⁶⁹Los recortes en la salud pública –fundamentalmente en el ámbito local-, también han incidido en la prevención de la violencia de género y la prestación de servicios de comedor para garantizar la salud infantil.

⁷⁰Con el RD de 24 de abril de 2012 la prestación sanitaria deja de ser totalmente universal.

⁷¹Reformas introducidas por la Ley 27/2011.

⁷²Reforma introducida por el RDL 11/2013.

⁷³Ley 23/2013.

⁷⁴También se han desarrollado -en la Ley 27/2011- algunos mecanismos compensatorios (nuevas figuras para la adquisición de derechos de pensión en base al cuidado para compensar la pérdida de derechos por la salida del mercado de trabajo de las mujeres con cargas familiares) pero éstos ni siquiera llegan a compensar la mayor penalización para las mujeres de esta reforma (Pazos, 2013).

⁷⁵La pensión media de las mujeres es el 60% de la de los hombres, según Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El *apoyo público a los cuidados*, que había vivido un impulso considerable durante la década del 2000 (Pavolini et al., 2015), se reduce en gran medida. Se congela el despliegue de la Ley 39/2006 de Autonomía Personal y se modifican algunos aspectos relevantes⁷⁶, a la vez que se reducen las plazas públicas para la escolarización de menores de 3 años⁷⁷ y las ayudas a las familias⁷⁸. Además disminuye drásticamente la financiación a los *servicios sociales locales* y se reforman los gobiernos locales, a través de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El menor gasto en políticas sociales de proximidad impacta así en un sector económico fuertemente feminizado y traslada al sector doméstico y/o informal la realización de muchas de estas tareas, aumentando la carga de trabajo de las mujeres (Pérez Orozco, 2011; Gálvez y Rodríguez, 2012).

Respecto a las *políticas recaudatorias* se han incrementado los impuestos indirectos⁷⁹, se ha aumentado el copago, las tasas para servicios básicos gratuitos (judiciales, por ejemplo) y las tarifas en servicios subvencionados como el transporte colectivo. En tanto que mecanismos que se aplican independientemente del nivel de renta, tienen un impacto regresivo; lo que se suma a un sistema impositivo sobre la renta que desincentiva la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y que no ha sido mejorado en las sucesivas reformas fiscales (De Villota, 2011; Pazos, 2013).

Además de las citadas medidas de ahorro público, las sucesivas regulaciones del *mercado laboral* han flexibilizado las condiciones de trabajo, rebajado el coste del despido y debilitado la negociación colectiva⁸⁰. Todo ello ha añadido más precariedad y

⁷⁶Como la exclusión de las cuidadoras familiares de la cotización a la Seguridad Social y la eliminación de niveles de la valoración de la dependencia.

⁷⁷Supresión del programa Educa 3.

⁷⁸"Cheque-bebé", ayudas a las madres trabajadoras y no extensión de la baja intransferible de paternidad prevista en la Ley 3/2007 de igualdad.

⁷⁹Modificación de tipos del IVA de la Ley 14/2012.

⁸⁰Con la Ley 3/2012, aunque también se han implantado otras modificaciones de menor alcance, con el RD 2/2012 –que da un mayor peso a las ETT– y el RD 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor, que

parcialidad a las ya de por sí peores condiciones laborales de las mujeres y obstaculizado los esfuerzos realizados anteriormente para incorporar medidas que favorezcan la igualdad de género en los convenios.

Por lo que respecta a las *políticas específicas de igualdad*, han vivido en su conjunto una notable disminución presupuestaria y de recursos humanos, además de una pérdida de peso político -marcada por la desaparición del Ministerio de Igualdad ya en 2010- y de competencias -en el caso del ámbito local, ya que la Ley 27/2013 les retira la capacidad para actuar. En el periodo 2010-2014 el presupuesto estatal ha disminuido un 56,7%⁸¹ sin contar con la reducción también de los recursos destinados a la violencia de género. Paleo y Alonso (2014) aportan datos al respecto y evidencian asimismo diferencias entre Comunidades Autónomas en función del color político.

Este factor ideológico debe ser analizado desde el prisma del desarrollo de una agenda política por parte del Partido Popular -en el gobierno estatal y en la mayoría de autonomías- que podemos calificar de *antifeminista*, que se traduce en una vuelta a un modelo de familia tradicional y a un rol de las mujeres como esposas, madres y cuidadoras. Las medidas emprendidas en esta dirección son varias. La más controvertida es sin duda el ya retirado⁸² Anteproyecto de Ley de la Protección del Concebido y de los Derechos de la Embarazada que restringía el derecho a la interrupción del embarazo en casi cualquier circunstancia y suponía un grave retroceso en los derechos sexuales y reproductivos incluso respecto a la ley de 1985. También se pueden mencionar, no obstante, otras propuestas como la retirada de los anticonceptivos de última generación de los medicamentos subvencionados por la Seguridad Social (Platero, 2014), el recorte en dependencia ya mencionado, el desmantelamiento de la red de atención de violencia de género (Ruiz, 2014), la restricción del acceso de mujeres solas y parejas de lesbianas a los tratamientos de reproducción asistida de la cartera

introduce el nuevo contrato a tiempo parcial con vinculación formativa (los llamados *minijobs*) para las personas jóvenes.

⁸¹Información extraída de los PGE.

⁸²En septiembre de 2014.

común básica pública⁸³ (Platero, 2014), el regreso a un marco discursivo de la violencia doméstica en las declaraciones de las responsables de igualdad, o la aprobación de nuevas leyes de igualdad centradas en las mujeres embarazadas a nivel autonómico (Paleo y Alonso, 2014).

En definitiva, la crisis económica y el paso a gobiernos conservadores que se ha producido en los últimos años (a nivel estatal y en muchas Autonomías) han afectado sustancialmente no sólo a los derechos sociales sino también a la igualdad entre mujeres y hombres y en particular a las políticas de género, visibilizando la fragilidad de los avances conseguidos. Desde la perspectiva temporal de los últimos 30 años, Bustelo (2014) resalta sin embargo que por el momento en lo esencial el feminismo de Estado ha conseguido sobrevivir -con menor peso institucional y recursos, eso sí-, y que persiste un importante legado en cuanto a discursos y herramientas de política desarrolladas en años anteriores -fundamentalmente normativas y estructuras de implementación-. En cualquier caso, el debate sobre si estamos en un momento de paralización temporal de las políticas de igualdad o bien de desmantelamiento y/o de un cambio más profundo en el compromiso con la igualdad y con la función social del Estado está abierto⁸⁴. Será necesario continuar investigando en los próximos años para poder dar respuesta a esta cuestión.

4. ¿Y AHORA QUÉ? LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LA ENCRUCIJADA

En las páginas precedentes se ha recurrido a la literatura feminista sobre las políticas de igualdad y sobre la crisis económica para identificar algunos de los principales retos y límites con los que se encuentra la estrategia del *Gender Mainstreaming* en el contexto actual. Recapitulando, en anteriores apartados se ha argumentado que la transformación

⁸³El País, 18 de julio de 2013.

⁸⁴Ver, por ejemplo, muchos de los artículos recogidos en este monográfico, o desde una mirada comparada, Karamessini y Rubery (2013).

efectiva de la agenda política de respuesta a la crisis para introducir prioridades más inclusivas y más justas se encuentra con tres limitaciones de tipo general.

En primer lugar, el propio sesgo de las miradas predominantes en la economía, que al centrarse en el ámbito financiero y productivo dejan fuera del foco la economía de cuidados y doméstica y por lo tanto no son capaces de ver y plantear intervenciones en estas dos esferas fundamentales en las que se está reaccionando a los efectos de la crisis (Pérez Orozco, 2014). En segundo lugar, y conectado con lo anterior, la impermeabilidad de las políticas socio-económicas a la perspectiva de género en general y a la estrategia del *Gender Mainstreaming* en particular. Si ya en el periodo previo la incidencia era complicada, con el estallido de la crisis económica se ha hecho patente la consideración de las políticas de género como accesorias, de las que prescindir cuando aparece la necesidad de tomar "grandes decisiones" en el terreno económico, pretendidamente neutro⁸⁵. Asimismo, la pérdida paralela de centralidad en los últimos años de las consideraciones de justicia social -y por extensión de las políticas sociales en sentido amplio- en la agenda política no hace sino reforzar esta invisibilización de la igualdad de género. El tercer límite lo encontramos en el debilitamiento de los mecanismos democráticos de toma de decisiones en ámbitos claves, en detrimento de un peso creciente de los intereses económicos y de espacios decisorios con poca o nula rendición de cuentas a la ciudadanía. Aunque éste no es un fenómeno nuevo, sin duda en el momento actual se ha acelerado y ha adquirido dimensiones inéditas en Europa mediante la dinámica de la deuda; que en España además ha ido acompañado de la implantación de medidas crecientemente represivas para hacer frente al malestar social generado por la crisis y por las políticas de austeridad.

⁸⁵De hecho, el recorte o devaluación de la cuestión de la igualdad de género ha sido con frecuencia justamente un mecanismo para indicar y comunicar la "seriedad" con la que se abordan las cuestiones económicas. Véase como ejemplo el caso de la remodelación del Gobierno en octubre de 2010 en la que se suprimió el Ministerio de Igualdad -convirtiéndose en Secretaría de Estado- con el argumento del ahorro presupuestario aunque sus efectos en este sentido eran muy limitados,

Estas limitaciones, no obstante, coexisten con algunas fortalezas significativas desde las cuales consideramos que se pueden (re)construir las estrategias políticas por la igualdad a corto y medio plazo.

Por un lado, la trayectoria de las políticas de igualdad en los últimos años es un factor muy relevante que debe ser tenido en cuenta. Sin duda, las numerosas estructuras de igualdad creadas en todos los niveles de gobierno, los múltiples programas implementados, el gran volumen de personal técnico y político de las administraciones sensibilizado y formado en igualdad, o los nuevos mecanismos y herramientas creadas, por citar sólo algunos elementos, nos sitúan en un escenario nuevo. Pese a la falta de recursos actual, la evaporación de la igualdad de género en la agenda institucional e incluso en los casos donde se están poniendo en marcha unas agendas políticas conservadoras y/o antifeministas, no cabe pensar que todo este despliegue haya sido en vano. Incluso es posible afirmar que nunca anteriormente se habían tenido tantas herramientas para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas ni tanta conciencia del sesgo de género existente. En particular, los y las agentes de igualdad -u otros/as actores/as especializados/as- de las administraciones públicas son un recurso muy valioso, al mantener cotidianamente una preocupación por la igualdad en su trabajo diario, tenga éste o no una vinculación explícita con las políticas de género. También a nivel social se ha avanzado en gran medida en la valoración de la igualdad de género como un componente fundamental del modelo democrático y social, como evidencia la evolución de los datos acerca de las percepciones y actitudes sociales en relación a estas cuestiones, e incluso la mayor -aunque aún no sistemática- incorporación de la perspectiva de género en algunas de las movilizaciones sociales recientes⁸⁶.

Por otro lado, el momento actual no sólo plantea obstáculos sino también oportunidades que es importante señalar. En el contexto español en particular, el deterioro de la situación económica ha ido de la mano de una profunda crisis institucional y política, que ha generado un extendido reclamo democratizador. Crece la problematización de la cultura política y organizativa predominante en las instituciones públicas y la demanda

⁸⁶Ver Cruells y Ruiz (2014) para un análisis del 15M.

de abrir los procesos de decisión y hacerlos más transparentes, cercanos y permeables a la ciudadanía para poder discutir y replantear las prioridades en el marco de una agenda social amplia. Esto sin duda conecta con la apertura, democratización y politización que plantea la estrategia del *Gender Mainstreaming*. A su vez, el movimiento feminista parece haberse revitalizado y rejuvenecido a raíz de las últimas iniciativas conservadoras impulsadas por el gobierno de Mariano Rajoy (Bustelo, 2014).

Desde nuestro punto de vista, pues, el momento actual plantea retos importantes que exigen de una revisión de la misión, estrategia e instrumentos de las políticas de igualdad, del propio feminismo de Estado y en particular de la estrategia del *mainstreaming* de género. En este contexto pueden ser identificados tres niveles principales de actuación de los organismos de igualdad.

En el primero se pondría el foco en la contención y en la *defensa y mantenimiento de lo ya existente*: las estructuras, presupuestos y servicios de promoción de la igualdad así como los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las políticas sectoriales (mediante por ejemplo, la continuidad en la formación del personal público, la elaboración de informes de impacto, etcétera); lo que permite consolidar y dar continuidad en la medida de lo posible a los avances previos. Así, se continúa aplicando el GM pero de una forma que podríamos denominar periférica: en programas o iniciativas puntuales, y con frecuencia en los espacios o temas que presentan menos resistencias. Obviamente, los recortes en las estructuras de igualdad o su pérdida de peso en los organigramas pueden afectar en gran medida a la capacidad de estos actores de ir más allá de este nivel de actuación. Sin negar la gran importancia de intentar mantener los logros conseguidos, sostenemos que los cambios han sido tan profundos y el impacto de la crisis es tan notable que este tipo de intervención del feminismo institucional pierde sentido si no se enmarca en una reflexión sobre cuál es y debe ser a día de hoy la agenda política de la igualdad y la consiguiente escala de prioridades. En este sentido, sería importante valorar empíricamente hasta qué punto es en este nivel,

como pareciera que sucede mayoritariamente en el caso de España⁸⁷, donde se concentra buena parte de la actividad de los organismos de igualdad en la actualidad y cuáles serían en todo caso los factores que permitirían desarrollar estrategias más ambiciosas.

Un segundo nivel, más sustantivo, se enfocaría en incidir en la *negociación de las políticas clave*. En el momento actual esto implica centrarse en introducir la perspectiva de género en las medidas de austeridad que se están llevando a cabo así como en las profundas reformas estructurales en marcha (de los servicios públicos vinculados a derechos básicos, de las pensiones, del régimen local, laborales, etcétera); todas ellas reformas de gran calado por las que no sólo se reduce el gasto sino también se modifican sustancialmente las bases del Estado de bienestar español, los marcos de relaciones socioeconómicas y el propio rol de los poderes públicos. En este sentido, para poder realmente incidir en el núcleo principal de las políticas que más están impactando en la ciudadanía probablemente habría también que replantear las prioridades políticas y la visión estratégica de los organismos de igualdad y su relación con los gobiernos de los que forman parte. A lo largo del artículo se ha hecho referencia a las diversas investigaciones que muestran cómo el análisis y la sensibilidad de género ha estado mayoritariamente ausente en las respuestas a la crisis tanto a nivel europeo como español, pese a la rápida extensión previa del GM. A la luz de los resultados, pues, el peso político y la capacidad de los organismos de igualdad españoles para incidir en estas medidas clave ha sido limitada. Además, el debilitamiento generalizado -si bien no homogéneo en todo el territorio- del feminismo institucional supone una dificultad central. En este marco, ¿cómo pueden estos actores acceder a los espacios de decisión relevantes, en un contexto marcado por las prisas y por la desaparición del discurso de la igualdad? ¿Quieren y pueden los organismos de igualdad jugar este papel de vehicular en los espacios de decisión económico-política las demandas sociales de las mujeres y de los movimientos feministas? ¿Qué sería necesario para ello? ¿Qué

⁸⁷ Aquí habría que tener en cuenta sin embargo la heterogeneidad territorial característica del desarrollo de las políticas de género en España, que lleva a que las dinámicas de las Comunidades Autónomas en cuanto al mantenimiento o retirada del apoyo público a la igualdad hayan sido diferentes (Paleo y Alonso, 2014).

podemos aprender de los éxitos y fracasos de las experiencias de otros contextos y países?

En este punto nos preguntamos también qué alcance puede tener este tipo de incidencia en las políticas anticrisis y las reformas estructurales en un contexto donde la agenda política principal -y sus marcos interpretativos- tienen ya un profundo sesgo androcéntrico y antisocial. Aun suponiendo que se pudiera efectivamente aplicar la perspectiva de género a las políticas de austeridad ¿sería esto suficiente? ¿no son en la práctica dos nociones sustancialmente antagónicas?

Por lo demás, esta mesa de negociación y decisión a la que nos referíamos se desplaza cada vez más al margen de los canales políticos democráticos. Y aquí es donde situaríamos el *tercer nivel de intervención política*, que atañe a los dos aspectos (sustantivo y democrático) señalados a lo largo de este artículo: por un lado se trata de abordar el debate acerca de cómo modificar la agenda política, redefiniendo las prioridades sociales y la conceptualización de lo económico, y por el otro de incidir en la recuperación, fortalecimiento y apertura de los espacios democráticos de toma de decisiones. Recordemos que la estrategia del *Gender Mainstreaming* contiene estas dos dimensiones y, de hecho, buena parte de la reflexión académica acerca de su implementación gira alrededor de su capacidad de transformación efectiva -de cumplir su potencial revolucionario, en palabras de Verloo (2005)-. No obstante, modificar la agenda necesariamente deviene más complejo cuando cada vez más las decisiones se toman fuera de los espacios democráticos públicos, que son donde se ha desplegado el *mainstreaming* de género. En esta dirección, parece ineludible que si se quiere provocar un cambio de agenda una prioridad fundamental debería ser recuperar los espacios democráticos de decisión en los que se rinde cuentas a la ciudadanía y se eligen colectivamente las prioridades públicas.

Esto dependerá sin duda de la correlación de fuerzas existente y de que haya suficientes energías sociales sosteniendo este proyecto de radicalización democrática. De este modo, la oportunidad que ofrece la actual expansión en España de organizaciones y

movimientos de la sociedad civil -e incluso nuevos partidos políticos⁸⁸- en demanda de una mayor democratización y de un cambio de agenda podría ser aprovechada también desde el feminismo institucional para fortalecer los vínculos con el conjunto de agentes sociales, revisando así de forma amplia la idea del “triángulo de terciopelo” (Woodward, 2004). Evidentemente, ni estas alianzas están exentas de conflicto ni pueden ser lideradas desde las instituciones pero es innegable que el apoyo a las iniciativas de empoderamiento ciudadano, politización y apertura de espacios críticos debe ser uno de los elementos clave de la agenda de la igualdad.

Para finalizar, consideramos que es importante tener en cuenta que nos encontramos en un momento potencialmente abierto. Tal y como lo señala Walby (2009b) las crisis son momentos de redistribución del valor, potenciales puntos de inflexión hacia tipos diferentes de sociedad⁸⁹; y en particular son momentos clave en los que las normas de género se ven reforzadas, modificadas o transformadas (Elston, 2010; Gálvez y Rodríguez, 2012). En el caso actual, hoy la agenda política parece estar siendo cuestionada, y han emergido nuevos actores y nuevas prácticas, pero sin duda aún está por ver hasta qué punto la salida de la crisis va a resultar en un cierre oligárquico que profundice las desigualdades y la falta de democracia o bien en un cambio de reglas del juego que ponga el foco en la justicia social. En la medida en que estamos viviendo uno de estos puntos de inflexión, es necesario pensar cuál puede o debe ser el rol del *mainstreaming* de género, de las feministas institucionales que lo gestionan y de los movimientos sociales que promueven estos objetivos transformadores.

La revisión de la literatura muestra que queda mucho por investigar de forma comparada acerca de los impactos de género de la crisis, de su gestión por parte de las políticas públicas, y de la fortaleza de los cambios sociales conseguidos gracias a casi 20 años de transversalidad. En particular, sería necesario analizar empíricamente hasta

⁸⁸ Sería el caso de Podemos o de las diversas candidaturas municipalistas surgidas a raíz de la convocatoria electoral de elecciones locales de mayo de 2015.

⁸⁹ Si bien, como señalaba Klein (2007) estos momentos de inflexión han sido utilizados como oportunidades de reestructuración y cambio en el sentido neoliberal, también pueden ser oportunidades de cambio en otra dirección.

qué punto el feminismo institucional en diferentes contextos ha optado por el primer, el segundo y/o el tercer nivel de actuación en este momento de encrucijada; y en cada uno de ellos valorar qué estrategias, instrumentos y alianzas se han adoptado, y cuáles han resultado más o menos útiles para la consecución de una mayor igualdad entre hombres y mujeres y de un mayor peso efectivo de las voces feministas en los procesos democráticos de toma de decisión. En cualquier caso, este tipo de indagaciones serán muy útiles para reflexionar y afinar en las estrategias de actuación de los próximos años.

5. REFERENCIAS

Alarcón, Gloria y Colino, José, 2011. La perspectiva de género en los gastos en infraestructuras públicas: los equipamientos educativos y deportivos en el FEIL-2009. *Presupuesto y Gasto público*, nº 64, pp. 155-78.

Alarcón, Gloria, Arias, Carolina y Colino, José, 2011. Infraestructuras y género, análisis del FEIL-2009: población municipal y CCAA. *Investigaciones Feministas*, vol 2, pp. 151-174.

Alfama, Eva y Cruells, Marta, 2013. How can evaluation contribute to the Gender Mainstreaming strategy? Ponencia presentada en el *3rd European Conference on Politics and Gender (ECPG)*. Barcelona, España.

Allwood, Gill, Guerrina, Roberta y Macrae, Heather eds., 2013. Unintended consequences of EU policies — Reintegrating gender in European studies. *Women's Studies International Forum*, Volume 3962 (July–August 2013), pp. 1-2.

Alonso, Alba, 2013. El mainstreaming de género en España. Cronología, instrumentos e impacto en las políticas finales. Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.

Bacchi, Carol y Eveline, Joan, 2003. Mainstreaming and neoliberalism: a contested relationship. *Policy and Society*, 2003; 22 (2), pp.98-118.

Benería, Lourdes y Floro, María S., 2004. Deconstructing Poverty, Labor Market Informalization, Income Volatility and Economic Insecurity in Bolivia and Ecuador. Ginebra: UNRISD Background Paper.

Benschop, Yvonne y Verloo, Mieke, 2006. 'Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?, *Journal of Gender Studies*, 15:1, pp.19-33.

Bettio, Francesca, Corsi, Marcella, D'ippoliti, Carlo, Lyberaki, Antigone, Samek, Manuela y Verashchagina, Alina, 2012. *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis Report*. European Commission, Directorate General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Bosco, Anna y Verney, Susannah, 2012. Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010–11. *South European Society and Politics*, Volume 17, Issue 2, pp. 129-154.

Bustelo, María, 2014. Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-governed Spain. *Sex Roles*, 74 (3), pp. 107-120.

Braithwaite, Mary, 2005. *Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact*. Informe final del Proyecto EQUAPOL (2002-2005). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Castro, Carmen, 2013. ¿Cómo afecta la crisis y las políticas de austeridad a los derechos de las mujeres y a la igualdad. En: *El desigual impacto de la crisis sobre las mujeres*. Fuhem Dossier Ecosocial, 13ff.

Carrasco, Cristina, Borderías, Cristina, y Torns, Teresa, eds., 2011. *El trabajo de cuidados: Historia, teoría y políticas*. Madrid: La Catarata.

Council Of Europe, 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. EG-S-MS. Strasbourg: Council of Europe.

Cruells, Marta y Ruiz, Sonia, 2014. Political intersectionality within the Indignados social movement. *Research on Social movements, conflicts and change*, 37, pp. 3-25.

Del Pino, Eloísa, Ramos, Juan A., y Blanco, Francisco A., 2014. Crisis fiscal, austeridad y políticas sociales: iniciativas de ajuste en siete Comunidades Autónomas. En *Congreso CABISE'14 Revaluando el Capitalismo de Bienestar en el Sur de Europa: Presente y futuro del Estado de Bienestar en España*. Universidad de Oviedo, 5 y 6 de junio de 2014, Oviedo, España.

De Villota, Paloma, 2006. Impacto de la política fiscal en la igualdad de género, estructura impositiva, gastos e ingresos. En: De la Fuente, M. y Ortiz, L. coords. *Els pressupostos de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 49-84.

De Villota, Paloma, 2011. El impacto de la crisis económica en los tributos y en la sostenibilidad del nuevo modelo social en España: Aproximación desde una perspectiva de género. *Investigaciones feministas* (2), pp. 71-94.

Daly, Mary, 2005. Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3), pp. 433-450.

Daly, Mary y Lewis, Jane, 2000. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states". *The British journal of sociology*, 51(2), pp. 281-298.

Elson, Diane, 2010. Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis. *Gender & Development*, 18(2), pp. 201-212.

European Women's Lobby, 2012. The price of austerity. The impact on women's rights and gender equality in Europe. Brussels: European Women's Lobby.

Federici, Silvia. 2014. Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Madrid: Traficantes de Sueños.

Fresnillo, Iolanda, 2012. Auditoría ciudadana. Una herramienta para revertir la "deudocracia". *Viento sur*, Número 123 /Junio 2012.

- Fresnillo, Iolanda, 2013. *La deudocracia como amenaza global*. Barcelona: Observatori del Deute en la Globalització.
- Gala, Carolina, 2014. Últimas reformas en materia de pensiones”. Ponencia presentada en la jornada *El Gènere de la Troika*. Observatori IQ, 21 de marzo de 2014, Barcelona.
- Gálvez, Lina, 2013. Una lectura feminista del austericidio. *Revista de Economía Crítica*, nº 15 (primer semestre 2013), pp. 80-110.
- Gálvez, Lina y Rodriguez, Paula, 2012. La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, 2, pp. 113–132.
- Gálvez, Lina y Torres, Juan, 2010. *Desiguales: mujeres y hombres en la crisis financiera*. Barcelona: Icaria.
- Hobson, Barbara, Lewis, Jane y Siim, Birte, 2002. *Contested concepts in gender and social politics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- Kantola, Johanna y Nousiainen, Kevät, 2009. Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses. *International Feminist Journal of Politics*, 11 (4), pp. 459-477
- Kantola, Johanna y Squires, Judith, 2012. From State Feminism to Market Feminism?. *International Political Science Review*, 33 (4), pp. 382 –400.
- Karamessini, Maria y Rubery, Jill, eds., 2013. *Women and austerity: the economic crisis and the future for gender equality*. London: Routledge.
- Klein, Naomi, 2007. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós Iberica.
- León, Margarita, y Lombardo, Emanuela, 2015. Igualdad de género y políticas sociales. En: Guillén, Ana ed. *Informe Situación Social de España 2015*. Madrid: CIS.
- Lombardo, Emanuela, 2005. Integration or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution Making Process. *Social Politics*, 12(3), pp. 412-432

Lombardo, Emanuela, 2013. Gender mainstreaming and policy responses to the economic crisis: the 'unintended consequences' of EU and national policymaking on Spanish gender equality policies. Ponencia presentada en la *Conferencia AECPA*, Sevilla 18-19 septiembre de 2013.

Medialdea, Bibiana, Álvarez, Ignacio, Fresnillo, Iolanda., Laborda, Juan, y Ugarteche, Oscar, 2013. *Qué hacemos con la deuda* Madrid: Akal.

Mergaert, Lut, Verloo, Mieke y Bleijenbergh, Inge, 2014. Sustainability of gender mainstreaming: the effect of different levels of institutionalization. Ponencia presentada en *Conferencia de Primavera de Atgender*. Barcelona, 25-27 de junio.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012. *Anuario 2012 de Estadísticas*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Política Territorial, 2010. *Informe de seguimiento del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL)*. Madrid: Ministerio de Política Territorial.

Observatorio Económico Local, 2010. Análisis del impacto del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL). España y Comunidades Autónomas. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Orloff, Anne, O'Connor, Julia y Shaver, Sheila, 1999. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. New York, Cambridge, and Melbourne: Cambridge University Press.

Ortiz, Isabel y Cummins, Matthew, 2013. *The Age of Austerity. A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue and The South Centre.

Paleo, Natalia y Alonso, Alba, 2014. ¿Es sólo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España. *Revista Investigaciones Feministas*, 5, pp. 36-68.

- Pavolini, Emmanuele, León, Margarita, Guillén, Ana M., y Ascoli, Ugo, 2015. From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain. *Comparative European Politics* 13, (January 2015), pp. 56-76. doi:10.1057/cep.2014.41
- Pazos, María, 2014. L'aclapadora lògica del sistema de pensions. *Nous Horitzons*, 206, pp. 42-49.
- Pazos, Maria, 2013. *Desiguales por ley*. Madrid: La Catarata.
- Pérez Orozco, Amaia, 2011. Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida. *Investigaciones Feministas*, 2, pp. 29-53.
- Pérez Orozco, Amaia, 2014. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Plataforma Auditoría Ciudadana De La Deuda, 2013. *La ilegitimidad de los Rescates a la Banca en el Estado español*. Informe disponible en <http://auditoriaciudadana.net/2013/10/14/presentacion-del-informe-la-ilegitimidad-de-los-rescates-a-la-banca-en-el-estado-espanol/>
- Platero, Raquel (Lucas), 2014. Las políticas neoliberales contra los derechos sexuales. En *Anuario de movimientos sociales 2013*. Bilbao: Fundación Betiko, pp 1-14.
- Quién Debe A Quién, 2011. Vivir en deudocracia. Iban un portugués, un irlandés, un griego y un español... Barcelona: Icària.
- Ruiz, Sonia, 2014. Austerity Policy from a Feminist Perspective. The Spanish Case. Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis.
- Sainsbury, Diane, 1996. *Gender, Equality, and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Squires, Judith, 2005. Is Mainstreaming transformative? Theorizing Mainstreaming in the context of Diversity and Deliberation. *Social Politics*, 2(3), pp. 366-388.
- Uxó, Jorge, Paúl, Jesús, y Salinas, Javier, 2009. El programa español de estímulo fiscal frente a la crisis: justificación, características y comparación internacional. *Documentos*

de trabajo 09/2009. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social - Universidad de Alcalá de Henares

Varios Autores, 2014. ¿De qué va la Unión Europea? Deuda y tratados comerciales como instrumentos del neoliberalismo y el autoritarismo. Baladre, CGT, Ecologistas en Acción, Zambra.

Verloo, Mieke, 2005. Displacement and empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics*, Fall 2005, pp. 344-365.

Walby, Sylvia, 2009a. *Gender and the financial crisis*. Paper for UNESCO Project on Gender and the Financial Crisis, Lancaster University.

Walby, Sylvia, 2009b. Contested Futures: Is the Financial Crisis a Tipping Point?. Paper for seminar: *Economic Crisis and After: The Meaning of the Present Conjuncture* 29 May, London. Lancaster University, Lancaster.

Woodward, Alison, 2004. Building velvet triangles: Gender and informal governance. En Christiansen, T. y Piattoni, S. eds. *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 76-98.

Young, Brigitte, Bakker, Isabella, y Elson, Diane, eds., 2011. *Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective*. London: Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics.

Artículo 3

¿Transformando el Estado? La Comunidad Autónoma de Euskadi, lecciones de un caso de éxito en la transversalización de género

Changing the State? The Basque Country, lessons from the mainstreaming of gender in a best-case scenario

Eva Alfama

Inédito.

Resumen

Este artículo presenta un marco de análisis de la implementación del *mainstreaming* de género que atiende a los principales factores críticos señalados por la literatura (por ej., el tipo de herramientas utilizadas, el rol de los diferentes actores implicados, el grado de deliberación y participación, la tensión politizadora, o el foco de la intervención). Con ello describe el modelo de impulso del cambio institucional de género de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sistematiza su grado real de impacto en los contenidos y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas, así como las limitaciones y resistencias encontradas. Identifica los elementos que marcan en positivo y negativo esta transformación. Esto permite discutir la potencia de esta estrategia para revertir el sesgo patriarcal de las instituciones públicas, valorando cuáles pueden ser las formas más efectivas y sostenibles de promover estos cambios en contextos concretos, y apuntar algunos retos de futuro.

Palabras clave: políticas de igualdad, administraciones públicas, instituciones políticas, mainstreaming de género, cambio institucional, Comunidad Autónoma de Euskadi.

Abstract

This article presents an analytical framework of implementation of gender mainstreaming which takes into consideration the main critical factors signalled by the literature (i.e. types of tools used, the role of key actors, the degree of deliberation and participation, the politicising tension or the focus of the intervention). It also describes the model of institutional gender change implemented in the Basque Country and analyses its impact on policymaking process and policy contents, as well as the limitations and resistance encountered. In addition, it identifies the key elements, both favourable and unfavourable, to understand this transformation. This leads to a discussion of the potential of Gender Mainstreaming for reverting the patriarchal bias in public institutions, identifying which are the most effective and sustainable ways to promote these changes, as well as highlighting some challenges for the future of gender mainstreaming

Keywords: equality policies, gender equality, public administration, political institutions, gender mainstreaming, institutional change, Basque Country

1. PRESENTACIÓN

En las últimas décadas el impulso de los movimientos feministas y de mujeres ha convertido la igualdad de género en objeto de responsabilidad pública. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se adoptó unánimemente por 189 países en la Conferencia mundial de las mujeres celebrada en 1995. Constituyó un programa en favor del empoderamiento de la mujer y la igualdad de género que consolidó cinco decenios de avances jurídicos, planteando ir más allá de las políticas específicas y de acción positiva dirigidas a las mujeres, insuficientes para combatir un fenómeno tan multidimensional, estructural y resistente al cambio. Definió los mecanismos institucionales necesarios para evitar de raíz la (re)producción de la desigualdad de género: la estrategia del *mainstreaming* de género, consistente en "la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas" (Consejo de Europa, 1999, p. 26).

Cuestionaba el carácter neutral de la administración pública e implicaba dar prioridad a las políticas de igualdad de género y a aquellas que tienen especial relevancia para las mujeres, garantizar su participación en instituciones y toma de decisiones, y cambiar las culturas organizativas, los mecanismos políticos y los actores interpelados (Lombardo, 2005). El *mainstreaming* de género (MG) se definió pues como una estrategia de democratización radical y de cambio profundo en la agenda política dirigida a instalar la equidad en el núcleo de instituciones sociales, políticas y económicas, y a movilizar los poderes públicos para desmontar la ideología machista, redistribuir el poder y garantizar un acceso y control equitativo de los recursos.

En los últimos lustros, el *mainstreaming* de género se ha incorporado progresivamente a los principales marcos normativos a nivel nacional e internacional y se ha ido implementando de formas distintas (Daly, 2005; Mergaert et al., 2013). Se han conseguido avances significativos (EIGE, 2014; o Bustelo, 2016 y Alonso, 2015 para el caso español) pero también se ha constatado de forma contundente que llevar a la práctica este compromiso es enormemente problemático, y sigue sin ser en absoluto un objetivo cumplido o prioritario. Se plantea incluso la duda de hasta qué punto es una estrategia útil para los ambiciosos objetivos planteados (Benschop y Verloo, 2006; Weiner y MacRae, 2014). Asimismo, la emergencia de la crisis económica y financiera, con la necesidad de ajustes presupuestarios y el cambio de agenda política que ha conllevado, ha generado en la práctica estructuras de oportunidad política para la expresión de la oposición a las iniciativas de igualdad (Lombardo, 2017).

Desde mi punto de vista queda mucha investigación comparada por hacer acerca de las prácticas concretas de transformación feminista del Estado, para valorar cuáles pueden ser las formas más efectivas y sostenibles de promover estos cambios en contextos concretos y dados los recursos y energías limitadas disponibles⁹⁰. La experiencia acumulada de los últimos 20 años permite plantearnos algunas cuestiones: ¿Qué es lo que define los diversos modelos de llevar a la práctica el *mainstreaming* de género? (por ej., el tipo de herramientas utilizadas, el rol de los diferentes actores críticos, el grado de deliberación y participación, la tensión politizadora, el foco de la intervención⁹¹, etc.) ¿Qué ganamos y qué perdemos optando por distintos modelos? ¿Cuáles son los elementos (contextuales, institucionales, políticos, sociales) que marcan en positivo y negativo el cambio institucional de género?

⁹⁰ La literatura sobre la evaluación del impacto de género en el contexto español aporta información sobre los avances y retos prácticos del MG. Ver por ejemplo Pujol (2005), Gil (2012), Alonso, Diz y Lois (2010) o Silvestre, Elizondo y González. (2016).

⁹¹ Por foco me refiero a si se centran en incidir de forma sistemática en todos los procesos o si tienen un carácter más estratégico que se orienta especialmente a proyectos especialmente relevantes. El modelo de evaluación de impacto de género sueco, por ejemplo, iría en esta línea (Mergaert *et al.*, 2013).

A partir de la experiencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), caso de éxito reconocido a nivel internacional⁹² y sin duda el más avanzado a nivel estatal (Alonso, 2015; Bustelo, 2016), este artículo describe un diseño institucional de promoción de la igualdad concreto, con su configuración específica de actores, prácticas y enfoques. Con ello profundiza en los límites y potencialidades del MG y discute hasta qué punto ha sido útil para transformar las políticas públicas en un sentido más inclusivo -tanto en su diseño, procesos, contenidos o resultados.

Para el análisis he revisado a fondo la literatura específica sobre este caso y los diversos informes de evaluación de las políticas de igualdad impulsados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. También se ha contado con diversas fuentes primarias (análisis documental⁹³ y 31 entrevistas⁹⁴) provenientes de trabajo de campo realizado entre los años 2011 y 2016, mayoritariamente en el marco de diversos procesos de evaluación en los que he participado (Emakunde 2011; 2016d). Por el propio diseño de investigación la mirada aportada está construida fundamentalmente desde el punto de vista autonómico: aunque se presentan datos y consideraciones relativas a las administraciones forales y locales, éstas aparecen de forma secundaria⁹⁵.

⁹² Emakunde y por extensión el Gobierno Vasco recibió el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público en 2015 en la modalidad de Promoción de la perspectiva de género.

⁹³ Para la evaluación de coherencia analizamos 11 planes y programas de igualdad así como la documentación secundaria relacionada (otros planes sectoriales de los departamentos, discursos y comparecencias en el Parlamento de los y las consejeras y otros documentos de interés producidos por los departamentos (Emakunde, 2011). Para el examen de la evaluación del impacto de género de la normativa, se examinó una muestra de 150 expedientes normativos del Gobierno Vasco correspondientes a 2005, 2010 y 2015 (para 2010 y 2015 cada expediente incluye 4 documentos: el borrador de normativa, el informe de impacto de género, el informe de verificación elaborado por Emakunde y la normativa finalmente aprobada) y 25 expedientes de Diputaciones Forales (Emakunde 2016d).

⁹⁴ Se trata de 29 entrevistas en total a personal técnico, directivo y político vinculado con la implementación del mainstreaming; tanto del campo específico de las políticas de igualdad (en Emakunde o en las unidades administrativas de igualdad de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales) como de otros ámbitos sectoriales o personal de servicios jurídicos.

⁹⁵ Para acabar de caracterizar integralmente el modelo vasco en el futuro sería necesario profundizar un poco más en estos niveles de gobierno, en la medida que se pueden identificar otras formas de entender las políticas de igualdad que han tomado direcciones distintas en algunos de los aspectos claves del modelo aquí descrito. Aquí destacaría por ejemplo la experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa a

Después de presentar brevemente los principales debates teóricos acerca del MG, se describirá el modelo desarrollado en Euskadi y se valorarán los resultados conseguidos, discutiendo a continuación su alcance transformador y algunos elementos institucionales explicativos clave. Finalmente se apuntarán unas breves consideraciones sobre qué aporta la experiencia vasca a la discusión sobre su potencia a la hora de revertir el sesgo patriarcal de las instituciones públicas.

2. EL CAMBIO HACIA LA IGUALDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La literatura sobre mainstreaming de género ha señalado algunos problemas y desafíos comunes en diferentes contextos, que resumimos brevemente a continuación.

El primer reto ha sido el trascender un compromiso meramente retórico; esto es, que las iniciativas concretas no se queden en papel mojado y se implementen de forma sistemática y efectiva. Aunque se han desarrollado una notable variedad de mecanismos específicos dirigidos a introducir el principio de igualdad en el proceso político (Daly 2005; Lombardo, Meier y Verloo, 2013), incluso en los países donde más se ha avanzado el progreso ha sido parcial e insuficiente (Mergaert, Verloo y Bleijenbergh, 2014), irregular en cuanto a los distintos ámbitos sectoriales (Lombardo, 2005 y 2013), y con retrocesos significativos a raíz de la crisis económica de 2008 (Bettio et al., 2012; Kantola y Lombardo, 2017).

Asimismo de poco sirve poner en marcha estructuras e iniciativas de igualdad si éstas no están dotadas adecuadamente o constituyen un mero trámite o procedimiento administrativo para cubrir el expediente. Así, en segundo lugar la literatura ha identificado una fuerte tendencia a la tecnocratización y la despolitización: a que la aplicación de las herramientas del MG se convierta en un fin en sí mismo en lugar de en

partir del II Plan de igualdad, que merecería sin duda una atención específica por cuanto constituye un diseño significativamente diferente de la estrategia de cambio con un mayor carácter estratégico y participativo y un marco político y económico más claro (Gómez, 2017). Se introducen algunas consideraciones al respecto en el texto, aunque una valoración más a fondo queda fuera del alcance de este trabajo.

un medio para modificar procesos, contenidos y cultura organizativa de las administraciones públicas (Verloo 2005; Meier y Celis 2011). Con ello los contenidos de igualdad más transformadores y políticos bien se evaporan o diluyen durante el proceso de implementación (Longwe, 1997), bien se subordinan a otros fines (Lombardo, Meier y Verloo, 2009). También ha sido por lo general muy costoso conseguir ir más allá de un mero enfoque “integracionista” en el que se añaden en mayor o menor grado algunas necesidades de las mujeres y/o medidas de igualdad concretas a lo ya existente, para conseguir reorientar de forma profunda agenda política, prioridades y enfoques (Jahan 1995). En los últimos tiempos se ha señalado la contradicción que supone la coexistencia de una cierta implementación del MG con la acusada deriva neoliberal, la agenda antisocial y el cierre democrático vivido en la UE en los últimos años; claramente incompatibles con el horizonte feminista de transformación que plantea la estrategia (Alfama, Cruells y de la Fuente, 2014).

Esta deriva tecnocrática se ha vinculado a los modelos poco participativos de MG, a la cooptación del movimiento feminista o a la exclusión de sus voces más críticas o marginalizadas (Verloo, 2005). Tampoco puede separarse, sin embargo, del debate acerca de cuáles son los contenidos políticos y el alcance transformador de las medidas de igualdad que se ponen en juego. El tercero de los retos surge pues de constatar la tendencia –por desconocimiento, por la dificultad de modificar los marcos cognitivos y por la emergencia de resistencias internas- a que se desarrollen precisamente las nociones de igualdad con menor potencial de cambio.

Pensar el género como una categoría o atributo de las personas, o en tanto verbo o proceso de creación de diferenciaciones y estratificaciones sociales (Lovenduski, 1998) tendrá implicaciones muy diferentes en las intervenciones que se lleven a cabo y en su capacidad de desestabilizar y/o reificar procesos de generización, racialización, heteronormativización u otros procesos de segmentación social (Bacchi, 2016). Así, se sugiere que una de las razones del escaso éxito de las medidas de acción positiva en el ámbito organizativo en el mundo anglosajón es que se han tendido a enfocar en los aspectos más cuantificables (la presencia en determinados espacios, p.e.) sin abordar los procesos cotidianos de producción de la desigualdad (Connell, 2005; Acker, 2006).

Tampoco el concepto de igualdad (de género) es en absoluto unívoco: coexisten visiones muy diversas sobre qué es y cómo alcanzarla (Lombardo, Meier y Verloo, 2009; Squires, 2005), con lo que las medidas pueden contener horizontes muy diversos de transformación y apuntar a sujetos, ámbitos y objetivos muy diferentes. Ni todos los conceptos de igualdad abordan en igual medida las raíces de la desigualdad, ni permiten desafiar las jerarquías de poder existentes en todas las esferas sociales. Con frecuencia se excluyen de las iniciativas de igualdad determinadas temáticas (las bases del sistema económico, p.e.), sujetos (los hombres, las personas trans) o actores (las empresas).

La literatura feminista ha explorado ampliamente las razones que subyacen a estos desafíos, apuntando a la incidencia de, entre otros, factores institucionales (como la debilidad de los organismos de igualdad), relacionales (la existencia o no de estructuras de movilización y/o coaliciones promotoras), operativos (predominio de instrumentos no vinculantes), conceptuales (compatibilidad entre marcos conceptuales de las políticas) y contextuales (ventanas de oportunidad en la agenda o el debate público) (ver Pollack y Hafner-Burton, 2000; Mazey, 2001; Mósesdóttir y Eringsdóttir, 2005; Benschop y Verloo, 2006; o Mazur, 2009).

En los últimos años los debates teóricos han incidido en la importancia de desarrollar una fenomenología del cambio de género que analice sistemática e integralmente los elementos institucionales y contextuales desde una perspectiva dinámica, partiendo de concebir las administraciones como espacios de conflicto y cooperación atravesados por dinámicas de poder e incoherencias, que no se limitan a ejecutar los mandatos de forma transparente sino que los negocian, adaptan, amplían, e interpretan ⁹⁶. El *mainstreaming* de género implica la puesta en práctica de una nueva institucionalidad, de unas nuevas normas que se insertan en unas estructuras, prácticas y dinámicas previas, tanto formales como informales (Waylen, 2014). El espacio entre estas nuevas normas y las previas da un cierto margen de maniobra a los diferentes agentes a la hora de interpretarlas o incluso de acatarlas, y abre márgenes para la inacción o la implementación parcial o poco transformadora de la transversalidad. Las reformas de

⁹⁶ Ver Alfama (2015) para una revisión del debate.

género requieren ser activamente mantenidas e impulsadas, en la medida que “institutional reform efforts must contend with actors often ‘remembering the old’ and ‘forgetting the new’” (Mackay, 2014). Por ello es necesario profundizar en las dinámicas entre continuidad y cambio y en la comprensión de la oposición a la igualdad (Bergqvist, Bjarnegard y Zetterberg, 2013), analizándolo empíricamente las resistencias que aparecen (Agócs, 1997; Mergaert y Lombardo, 2014).

Esta atención a los procesos de cambio organizativo lleva necesariamente a poner el foco en el sesgo patriarcal de instituciones y administraciones públicas (y privadas)⁹⁷, explorado con profundidad por los estudios de género y organización (Connell, 2005; Calás, Smircich y Holvino, 2013) y la creciente literatura institucionalista desarrollada en los últimos años (Mackay, Kenny y Chappell, 2011; Chappell y Waylen, 2013). Cómo este sesgo de género se concreta en distintos contextos y los efectos que tiene en las políticas, es también un rico campo de investigación (Schofield y Goodwin, 2005; Chappell, 2010).

3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

De las consideraciones teóricas apuntadas se deriva un marco de análisis del *mainstreaming* de género que incorpora diferentes factores. Por un lado el tipo, articulación y alcance de las herramientas de descentralización del principio de igualdad utilizadas⁹⁸, y el papel de los diferentes agentes (y muy en particular de los organismos

⁹⁷ Entre otras cuestiones esto se concretaría en las prácticas y rutinas administrativas, la cultura organizativa, las formas de organización del trabajo, la composición social y profesional, la distribución del poder, la autoridad y los recursos.

⁹⁸ Identifico al menos seis grandes grupos de herramientas o instrumentos de MG: de introducción del mandato y planificación (p.e. leyes, planes, programas de igualdad); de organización y estructuración institucional (unidades y agentes de igualdad, comisiones de coordinación); de conocimiento (formación, observatorios de género, estadísticas, materiales de apoyo); de proceso político (informes de impacto de género, cláusulas de igualdad y de paridad); de participación (consejos de mujeres o procesos participativos); y de seguimiento, rendición de cuentas y evaluación (sistemas de información y monitoreo, evaluaciones). Más detalles en Alfama y Alonso (2015).

y agentes de igualdad) en su aplicación. Estos elementos permiten entender integralmente cómo se impulsa el cambio. Por otro lado, y para captar su alcance transformador, sostengo que se debe examinar cómo se gestiona el conocimiento de género, qué prácticas analíticas y reflexivas se introducen, cuáles son los conceptos de igualdad que se ponen en juego y en qué grado participa la ciudadanía y los movimientos de mujeres y feministas. Con todos estos mimbres se describirá la experiencia de Euskadi de forma integral para valorar a continuación hasta dónde ha llegado su aplicación.

3.1 CARACTERIZACIÓN DEL MODELO

Del análisis realizado se desprende un modelo de *mainstreaming* de género ambicioso, sólido y estable; descentralizador, burocrático y muy enfocado en los instrumentos; omnicomprensivo, totalizador e indiferenciado; basado en un concepto de igualdad en principio amplio y estructural; y poco participativo. Paso a continuación a explicar con mayor detalle cada uno de estos puntos.

a) La Comunidad Autónoma de Euskadi destaca por la ambición, formalización y consolidación de su modelo de MG. Sus políticas de igualdad de mujeres y hombres, de carácter pionero, han gozado de una notable estabilidad a lo largo del tiempo. Esta estabilidad se puede achacar a diversas cuestiones, empezando por factores institucionales referentes al propio organismo vasco de igualdad (Emakunde): ha contado con un equipo técnico solvente, una buena estrategia comunicativa y una notable continuidad en la dirección que ha facilitado desarrollar proyectos a largo plazo⁹⁹. Es también determinante la existencia de una voluntad política significativa por parte de los sucesivos gobiernos de signo político diverso, que han impulsado políticas de igualdad motu proprio¹⁰⁰, y de un amplio consenso –cuanto menos en el discurso-

⁹⁹ Algunas de sus directoras han ocupado el cargo hasta 10 años.

¹⁰⁰ Destacable por su singularidad es el caso de gobiernos conservadores como el del PNV en sus diferentes declinaciones, especialmente durante el periodo del Lehendakari Ibarretxe, quien tenía el tema incorporado en su agenda de forma visible. La continuidad también se da en el color político: desde 1980

entre los diversos grupos políticos y a nivel social alrededor de la cuestión de la igualdad. Este consenso, por supuesto, no puede desvincularse de la existencia de un movimiento feminista y de mujeres potente y organizado. La igualdad de género se convierte así en un elemento constitutivo más de la “Marca Euskadi”¹⁰¹. Esto conecta con la importancia que han tenido en el desarrollo de las políticas de género los procesos de aprendizaje y emulación entre niveles de gobierno; ya sea a raíz de la europeización de estas políticas (Lombardo y Forest, 2012) o de la dinámica competitiva del modelo territorial español (Alonso y Verge, 2015).

Desde 1991 las políticas de igualdad vascas se despliegan a través de sucesivos planes¹⁰². La aprobación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, supuso un gran salto cualitativo, al establecer de manera concreta, ambiciosa y clara la obligatoriedad de todos los poderes públicos vascos de adaptar sus estructuras administrativas, modificar sus dinámicas de elaboración de políticas y desarrollar sus propias iniciativas de igualdad en el marco de unas directrices globales definidas en cada legislatura. También introdujo objetivos sectoriales concretos y estableció la capacidad de imponer sanciones en algunos casos. La Ley 4/2005 proporcionó mayor claridad de competencias, responsabilidades y procesos, una mayor legitimidad política, y estándares de compromiso político elevados respaldados por mandatos legales. En

solo en una legislatura el Partido Nacionalista Vasco no ha formado gobierno –aunque habitualmente con coaliciones de distinto signo.

¹⁰¹ En palabras de una de las personas entrevistadas, “otra de las cuestiones que hicieron un poquito [por la continuidad] como yo creo que ha pasado en América Latina, es lo de vincular el tema de la igualdad con la modernidad, democracia, innovación..., en ese sentido. Lo de la Marca Euskadi, esa diferencia que se ha hecho en tantos otros ámbitos, ‘vamos a hacerlo también en igualdad’. Y entonces todos los referentes eran mirando al norte de Europa y alejándose del Estado (...) y de alguna manera esa idea de que vamos a ser referentes ahí estuvieron de acuerdo otros partidos. (...) es como una especie de consenso que tiene todo el mundo, que todo el mundo está interesado en eso. Cuando digo todo el mundo me refiero a diferentes partidos, diferentes gobiernos, diferentes direcciones de Emakunde” (Personal directivo de Emakunde).

¹⁰² Desde 1991 la CAE cuenta con planes específicos para promover la igualdad los cuales además -y a diferencia de lo sucedido en otras CCAA, han tenido una total continuidad temporal. Empezando por el I Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la CAE 1991-1994, posteriormente se implementaron los planes de acción positiva II y III (1995-1998 y 1999-2005, y ya con una nueva denominación, el IV y V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, correspondientes a 2006-2009 y 2010-2013. En la actualidad está vigente el VI Plan relativo a la X Legislatura.

relación a otros contextos, pues, se ha contado con una herramienta más “dura”, que ha constituido además un recurso importante a nivel de negociación y de resistir presiones internas.

No te podría decir cuántas veces en diferentes reuniones nos han echado en cara cosas y al final no hemos tenido más remedio que decir ‘te guste o no es el artículo 19 de la Ley’. Y se ha acabado la discusión (...) sé que las leyes se pueden cambiar pero también sé que no es muy fácil y que en general la gente no está dispuesta a montar un cirio para cambiar una ley. Con lo cual ha sido súper importante esto. (Personal directivo de Emakunde).

Destaca también como elemento distintivo la buena articulación entre instrumentos vinculantes como esta Ley (y sus diversos desarrollos reglamentarios), y las herramientas más blandas. Los planes de igualdad, por ejemplo, aparte de guardar una notable consistencia en sus objetivos y contenidos (entre ellos, y con la Ley y otros instrumentos de MG), se han acompasado a los mandatos de gobierno, atorgándoles así un mayor carácter y peso político.

El despliegue de la Ley ha supuesto a nivel agregado un aumento de la dotación presupuestaria de las políticas de igualdad, aunque no necesariamente de forma constante debido al impacto de la crisis económica (Emakunde, 2016a). El incremento fue significativo entre el 2000 y 2013 (cuando aparecen las primeras restricciones), siguiendo con la tendencia incremental del presupuesto del Gobierno Vasco (GV) pero con mayor intensidad (Silvestre, Novo y Elizondo, 2015). Para 2014 el presupuesto ejecutado identificado como dedicado a igualdad por parte de todos los poderes públicos fue de 35.433.275€, un 0,15% del total (Emakunde, 2015).

b) Es un modelo descentralizador y capilar en la medida que ha apostado con fuerza por implicar a los poderes públicos en el diseño e implementación de medidas de igualdad y por situar a Emakunde en un rol más de dirección estratégica y acompañamiento que de impulso de medidas concretas. Así, Emakunde se ha centrado en establecer objetivos clave a partir de los cuales los agentes (Departamentos del GV, Diputaciones Forales, Organismos Autónomos, Entes locales, etc.) son responsables de definir sus planes y objetivos de intervención. El enfoque ha sido, pues, conseguir que los diferentes agentes asuman progresivamente objetivos de igualdad en sus propios términos, hagan suyos los

instrumentos y desarrollen sensibilidad y conocimiento experto en género¹⁰³. Esto conlleva el riesgo potencial de perder el control y por consiguiente la calidad o los contenidos políticos. Para contrarrestarlo se ha puesto especial énfasis en establecer herramientas de revisión de compromisos y contenidos: por un lado, realizando numerosas evaluaciones periódicas en distintos ámbitos, con planteamientos metodológicos que paulatinamente se han ido diversificando y complejizando¹⁰⁴, y por el otro, poniendo en marcha mecanismos sistemáticos de validación por parte de Emakunde (por ej., validando los planes de igualdad y los informes que deben elaborar los diferentes agentes). Este planteamiento descentralizador debe entenderse también en el marco del modelo territorial foral característico de la CAE, que hace necesario el equilibrio y la coordinación entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones forales (Novo, Silvestre y Elizondo, 2013).

Al pretender incidir en todos los agentes, procesos, áreas sectoriales y niveles de administración, tal y como proponía la definición del MG mencionada al principio de este artículo, se apuesta por ir generando aprendizajes y producir progresivamente las condiciones materiales, discursivas y relacionales para que se vayan incorporando contenidos de igualdad en todas las políticas y por parte de todos los agentes.

Así, en la práctica la implementación del *mainstreaming* de género se basa en buena medida en el desarrollo de instrumentos que buscan modificar los procesos de elaboración de políticas públicas¹⁰⁵. En particular se han desarrollado mecanismos

¹⁰³ Consolidado por la Ley 4/2005 pero ya apuntado en planes de igualdad previos.

¹⁰⁴ Ver <http://www.emakunde.euskadi.eus/politicas-publicas/-/informacion/evaluaciones-politicas/>

¹⁰⁵ Denominados "instrumentos de gobernanza de la igualdad" en la Ley 4/2005 y en los sucesivos planes, en buena parte coinciden con las herramientas de descentralización del principio de igualdad mencionadas anteriormente. Son los siguientes: La planificación para la igualdad; Las unidades administrativas para la igualdad; Las estructuras de coordinación para la igualdad, La integración de la perspectiva de género en las estadísticas y estudios; La perspectiva de género en las actividades formativas; Los contenidos relativos a la igualdad en los procesos selectivos de acceso y promoción en el empleo público; El uso no sexista del lenguaje y/u otros elementos comunicativos; El principio de igualdad en la normativa; La perspectiva de género en los presupuestos; La perspectiva de género en planes sectoriales y transversales; Las cláusulas para la igualdad en contratos, subvenciones y convenios; La representación equilibrada de mujeres y hombres en jurados y tribunales; La perspectiva de género en los órganos de consulta y participación.

potentes para poder liderar y acompañar estos cambios (estructuras de igualdad descentralizadas y comisiones de coordinación), y facilitar que el principio de igualdad sea tenido en cuenta de forma sistemática (formación, cláusulas, informes,...).

c) Es un enfoque que tiende a ser totalizador, omnicomprendivo e indiferenciado, y por lo tanto poco estratégico. En su intento de incidir en todo y de permear el conjunto de cada institución, ha puesto poco énfasis en identificar temáticas, objetivos o iniciativas políticos que en un momento dado puedan considerarse más relevantes por su importancia política, por ser una prioridad de mandato, por su mayor alcance u otras razones. En la evaluación previa del impacto de género¹⁰⁶ (EIG, en adelante), por ejemplo, se aplican unas mismas directrices de análisis y procedimientos a todas las normas examinadas, ya sean leyes, decretos, órdenes o resoluciones, tengan un carácter técnico o un mayor calado. Con ello, a la vez que puede resultar realmente difícil evaluar la pertinencia e impacto de género en normas que regulan cuestiones excesivamente técnicas, en leyes más amplias se puede echar en falta tener el tiempo y espacios adecuados para profundizar lo que sea necesario (Emakunde, 2016d).

d) En términos generales, el modelo vasco de políticas de igualdad se ha basado en una noción de igualdad amplia, que sobrepasa la idea de igualdad liberal e identifica una estructura de género en la que incidir. No solo se refiere “a las condiciones de partida en el acceso a los derechos, al poder y a los recursos económicos y sociales sino también a las condiciones para su ejercicio y control” (Martínez y Elizondo, 2007, p. 312). Apunta a la búsqueda de la igualdad de resultados, no solo de oportunidades –y de hecho ésta fue la razón por la que algunos grupos políticos votaron en contra de la Ley en su tramitación parlamentaria- e incluye aspectos colectivos, sociales, estructurales y económicos. Se plantea una igualdad desde la diferencia y no una equiparación a la norma masculina; por esto se define como de igualdad *de* y no *entre* mujeres y hombres.

¹⁰⁶ Con origen en las políticas medioambientales, la adaptación de la evaluación de impacto a las políticas de género tiene lugar a mediados de los años 90. Se trata de una metodología de evaluación ex-ante de las políticas públicas desde la perspectiva de género aplicable a legislación, planes, presupuestos etc. Se dirige a prever los potenciales efectos de una determinada intervención pública sobre la situación de mujeres y hombres para incluir modificaciones allí donde se identifican bien impactos negativos bien oportunidades de promover activamente la igualdad (Roggeband y Verloo, 2006).

No son sólo las mujeres las que se considera que deben cambiar; también ha señalado a los hombres como *target* de intervención¹⁰⁷ (Emakunde, 2011).

Las políticas de igualdad vascas se han articulado de forma consistente¹⁰⁸ en tres grandes objetivos políticos o ejes de intervención prioritarios: el cambio de valores y el empoderamiento de las mujeres; el avance hacia una organización social corresponsable; y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Estos objetivos se han definido de entrada desde una mirada bastante transformadora. En el diseño del V Plan (2010-2013), por ejemplo, se vincula el empoderamiento al acceso, ejercicio y control efectivo de derechos, poder, recursos y beneficios por parte de las mujeres, así como a su autonomía, la participación social y política, la conciencia de género y el reconocimiento del saber de las mujeres. Es una noción que aunque incorpora la necesidad del cambio subjetivo, no es únicamente individual; interpela al ámbito colectivo y político, y además no se olvida de la esfera mercantil, una de las grandes ausentes. También en relación a la corresponsabilidad se va más allá del habitual concepto de conciliación que sitúa a las mujeres como sujeto principal de cambio para apuntar a la necesidad de que hombres, en lo individual, y el sector empresarial, los agentes laborales y las administraciones públicas, en lo colectivo, se impliquen para redistribuir y facilitar el cuidado (Emakunde, 2011).

e) En cuanto a su encaje con la ciudadanía, aunque los programas de fortalecimiento del movimiento asociativo de mujeres están muy consolidados¹⁰⁹, una de sus principales debilidades del modelo es que es poco participativo (Emakunde, 2016b) -lo que

¹⁰⁷ Por ejemplo mediante el programa Gizonduz, aunque también es cierto que su inclusión es con frecuencia limitada al cambio de roles y estereotipos y a actividades de sensibilización, Ver http://www.berdingune.euskadi.eus/u89-congizon/es/contenidos/informacion/quees/es_gizonduz/quees.html

¹⁰⁸ Planes IV, V y VI, que cubren el periodo entre 2006 y la actualidad como marcos específicos de acción para todas las administraciones vascas.

¹⁰⁹ En especial mediante la línea de subvenciones a asociaciones y federaciones de mujeres, que apoyó a 131 entidades el 2015 con un volumen de 376.000 euros, así como con otras iniciativas de apoyo y acompañamiento (Emakunde, 2016e).

coincide por otro lado con la tónica habitual de las políticas de igualdad en el ámbito español (Bustelo, 2016).

A grandes rasgos, la noción de participación que se despliega en las políticas de igualdad ha sido muy formal y centrada en una lógica numérica de la presencia; esto es, en promover la paridad y el acceso de las mujeres al poder y espacios de decisión en organismos e instituciones públicas. Por el contrario no se ha abordado tanto ni el ejercicio del poder, ni el control de los recursos o la toma de decisiones en otros ámbitos como el sector privado. Las iniciativas más centradas en el impulso y reconocimiento de la voz de las mujeres han sido más escasas. La creatividad y experimentación de las mujeres en la política, la economía, la cultura y la esfera pública en general mediante iniciativas de abajo a arriba, espacios autogestionados o cogestionados o propuestas más disruptivas y menos burocratizadas ha tenido poco margen. Se ha señalado asimismo la incapacidad para incluir la diversidad de posiciones de las mujeres, y en particular de acoger tanto a las más vulnerables como a las voces más críticas (Emakunde, 2016b, p. 108).

Asimismo, el Consejo de las mujeres no se ha puesto en marcha aún, pese a que desde 2007 hay un anteproyecto de ley elaborado¹¹⁰, y solo un 16% de normas aprobadas en 2015 promovieron la participación de personas con formación en cuestiones de género y/o entidades que trabajan por la igualdad (Emakunde, 2016d).

3.2 BALANCE DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

El enfoque descentralizador descrito anteriormente ha tenido un éxito muy notable. Ha incidido de forma muy orgánica y capilar consiguiendo implicar a personal político y técnico muy variado en los diferentes poderes públicos vascos¹¹¹.

¹¹⁰ Desde 1998 existe una activa Comisión Consultiva de Emakunde, aunque lógicamente tiene un menor peso político y una incidencia más limitada.

¹¹¹ Para una revisión más exhaustiva ver Alfama y Alonso (2015), así como Emakunde (2016a).

Efectivamente se han desplegado las estructuras y herramientas básicas de impulso previstas en la Ley 4/2005: tanto los planes de igualdad de legislatura, como las unidades administrativas de igualdad con personal especializado, y las estructuras para la coordinación y cooperación interinstitucional e intra e interdepartamental (Emakunde, 2016a).

Respecto la base del conocimiento de las administraciones vascas, las estadísticas, encuestas y recogida de datos van incluyendo sistemáticamente la variable género, y se ha consolidado el sistema de evaluación de las políticas de igualdad. La formación en igualdad de mujeres y hombres es muy notable -alcanzando a una media anual de 2104 personas de las tres administraciones vascas entre 2011-2014-, aunque con poco impacto en los niveles directivos y de responsabilidad política¹¹²; sin olvidar que poco a poco los temarios de los procesos selectivos de empleo público no específicamente de igualdad han ido incorporado contenidos específicos (llegando a un 26,25% de éstos en 2015, frente a un 17,6% en 2005¹¹³) (Emakunde, 2016a).

Respecto a la modificación de las rutinas de elaboración de políticas públicas, se han ido incorporando progresivamente criterios de igualdad en subvenciones (48,1% de las convocatorias en 2015) y contrataciones (66,7%), aumentando 34 y 55 puntos porcentuales respectivamente en relación a 2005 (Emakunde, 2016a). La infrarrepresentación femenina en los espacios de decisión públicos ha llevado a incorporar cláusulas de desempate favorables a las mujeres en el 27,5% de los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público y a garantizar una representación equilibrada en el 23,7% de sus tribunales de selección (Emakunde, 2016a, datos para 2015).

¹¹² Por ejemplo representaron solo el 22,7% y el 12%, respectivamente, de las personas participantes en formación interna sobre igualdad en todos los poderes públicos el año 2014, frente a un 63% de personal técnico y un 13% de administrativo (Emakunde 2015).

¹¹³ Aunque aquí la valoración es ambivalente porque se constata un descenso respecto 2008 (60,7%) y 2010 (40,6%) (Emakunde, 2016a).

Con la aprobación por parte del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa de directrices específicas para evaluar el impacto de género de la normativa, el número de informes de evaluación de impacto elaborados ha crecido de forma constante desde un total de 151 en 2008 a 345 en 2015 para todas las instituciones vascas. En 2015 el 96% de la normativa aprobada por el GV incorporó algún tipo de contenido de igualdad (frente al 88% de 2010 y al 18% de 2005¹¹⁴), y un 44%, medidas de igualdad concretas (14% en 2005) (Emakunde, 2016d). También desde 2007 se viene elaborando un informe de impacto de género del presupuesto del GV para identificar los programas relacionados con el Plan de igualdad vigente y examinar su peso presupuestario e impacto en mujeres y hombres (Silvestre, Elizondo y Novo, 2011).

Por lo general los instrumentos de MG no solo se han implantado sino que se han ido consolidando progresivamente, mejorando su calidad, concreción y operatividad a lo largo de los años, lo que apuntaría a un progresivo aprendizaje institucional. Así, los planes de igualdad cada vez tienen más calidad (es decir, cuentan con diagnóstico previo, participación ciudadana en su elaboración, definen mecanismos de evaluación y asignan presupuesto); las plantillas de agentes de igualdad se consolidan; se diversifica y complejiza la formación de género y los materiales complementarios de apoyo (guías, jornadas, intranet y aplicativos informáticos, etc.); y mejoran los informes de impacto de género tanto a nivel del diagnóstico y análisis que incorporan como en la diversidad y ambición de las propuestas que plantean (Emakunde, 2016a; 2016b; 2016d).

Aun así la implementación de las herramientas de MG sigue sin ser ni total ni sistemática. Persisten diferencias sectoriales entre áreas o servicios y distintos ritmos entre administraciones. Los Departamentos del GV tienen un desarrollo más amplio, sostenido e integral –aunque no totalmente homogéneo-, mientras las Diputaciones Forales presentan grandes disparidades, con un más lento avance de Álava. En los

¹¹⁴ Entendiendo de forma amplia los contenidos de igualdad, incluyendo tanto a) la introducción de la perspectiva de género en la norma (por ejemplo con la mejora del conocimiento sobre la desigualdad, la inclusión de principios de igualdad a modo declarativo o como criterios de decisión, o el uso de lenguaje no sexista en la norma); como b) medidas concretas de igualdad (de acción positiva, para promover la participación equilibrada, prohibitivas o sancionadoras de la discriminación, entre otras); e incluso c) medidas complementarias que se enfocan a reforzar la fase de implementación. (Emakunde, 2016d).

ayuntamientos (sobre todo los pequeños) y los organismos autónomos y entes públicos del GV la aplicación es también irregular y por lo general significativamente más lenta (Emakunde, 2016a).

Por otro lado, este extenso despliegue de herramientas y medidas no escapa de una tendencia general a la precariedad y debilidad. Por ejemplo, el personal dedicado a igualdad en el ámbito local cuenta con unas condiciones laborales precarias (un 43% tenía contrato temporal en 2015, y más de la mitad jornada parcial), ha aumentado el personal que no consta que tenga formación de igualdad (Emakunde, 2016a), y las unidades de igualdad suelen no estar dimensionadas para el volumen de trabajo que tienen, sobre todo en departamentos o instituciones grandes (Emakunde, 2016b). Con la emergencia de la crisis económica, surgió una demanda de racionalización administrativa que dificultó los cambios¹¹⁵ y conllevó serios intentos de minimizar las políticas de igualdad. Aun así, el tener un modelo muy reglamentado y sistematizado, con una Ley fuerte y consenso amplio, protegió a la igualdad de caerse en mucha mayor medida de la agenda, lo que muestra que también se pueden afrontar políticamente las situaciones de crisis. Las restricciones presupuestarias se abordaron reduciendo contrataciones externas y reorganizando estructuras¹¹⁶ y priorizando las subvenciones a asociaciones, entes locales, empresas y a la investigación y transferencia de conocimiento sobre igualdad, y las acciones dirigidas directa o indirectamente a entidades de mujeres. Se optó también por no invertir en nuevos programas y en cambio reforzar las acciones de *mainstreaming* impulsadas por Emakunde (Silvestre, Novo y Elizondo, 2015).

¹¹⁵ Crecieron las presiones desde el control económico para priorizar criterios económicos frente a los de igualdad en la aplicación de las cláusulas a la contratación, por ejemplo (Emakunde 2016c).

¹¹⁶ Se adscribió la Defensoría de la igualdad a Emakunde por ejemplo.

4. EL RETO DE LA TRANSFORMACIÓN

Como vemos, la aplicación en Euskadi de este modelo de *mainstreaming* de género arroja avances muy significativos. Sin duda a lo largo de los años se ha producido una creciente incorporación de criterios de género, pero ¿hasta qué punto se han conseguido cambios reales en los contenidos y efectos de las políticas públicas?

El proceso de aprendizaje institucional, aunque notable y acumulativo, se muestra insuficiente. Persiste en muchos ámbitos el espejismo de la igualdad así como concepciones negativas de ésta (que hacen equivaler la igualdad a la falta de discriminación directa) y/o que la vinculan con intervenciones explícitamente dirigidas a las mujeres. Los cambios deben ser activamente sostenidos e impulsados. El lento despliegue de la Ley 4/2005 es un buen ejemplo de ello, en la medida que su aplicación ha requerido la puesta en marcha de un conjunto amplio de dispositivos y herramientas paralelos para que se haga realmente efectiva. En el caso de la normativa, por ejemplo, los informes de impacto de género aún sugieren la inclusión de medidas de igualdad que ya deberían estar presentes en los borradores de norma por estar claramente previstas en la Ley (Silvestre, Elizondo, y González, 2016; Emakunde, 2016d). También avanza la aplicación de programas o actuaciones de igualdad en todas las administraciones y agentes, pero no tanto la inclusión sistemática de objetivos de igualdad en los planes o iniciativas sectoriales -no específicamente de igualdad- más relevantes (Emakunde, 2011) -lo que podría relacionarse con la falta de foco estratégico del modelo.

En términos generales, nos situaríamos en un marco fundamentalmente tecnocrático e integracionista, en el que se van incorporando medidas y objetivos de igualdad de forma muy amplia pero en el que en cambio cuesta conseguir un cambio de agenda en profundidad. Se constata la dificultad para ir más allá de las medidas de igualdad más concretas y preestablecidas. Cuestiones como el uso no sexista del lenguaje, la desagregación de datos por sexo, la paridad en los espacios de decisión, o las medidas de carácter prohibitivo o sancionador, es decir los contenidos más orientados a requerimientos genéricos formales, se incorporan en mayor medida que aquéllos enfocados a revisar en profundidad los fundamentos y enfoques de intervención desde una perspectiva de género. También son más frecuentes las actividades de

sensibilización, información y reflexión que otras actuaciones de mayor alcance como acciones positivas, de reordenación del gasto, u otras propuestas innovadoras y aterrizadas a cada ámbito concreto de intervención¹¹⁷ (Emakunde, 2011; 2016b; 2016c; 2016d).

Todo ello muestra por un lado un mayor foco en el pronóstico que en el diagnóstico, lo que nos lleva a una lógica de caja de herramientas o *checklist*, y por el otro una concepción más legalista y cuantitativa de la igualdad. A la postre esto se vincula con la insuficiente capacidad analítica para realizar un análisis dinámico de género en profundidad que permita entender los porqués y los cómo de la desigualdad en cada ámbito sectorial y a partir de ahí identificar objetivos políticos concretos y aterrizados (Emakunde, 2016d). La consecuencia es que se descentran las relaciones de poder, lo que rebaja la potencia transformadora de la estrategia y contribuye a su despolitización y tecnocratización.

Este foco en la inclusión de medidas concretas y preestablecidas lleva a concebir el género más como categoría fija que como herramienta analítica abierta y dinámica capaz de interrogar los marcos de las intervenciones públicas y los procesos de creación de diferenciaciones y estratificaciones sociales. La visión de la igualdad aplicada ha sido más bien estática, categórica, liberal, cuantitativa, y centrada en las brechas de género. Así, vemos por ejemplo que aunque el modelo de evaluación del impacto de género puesto en marcha plantea una mirada estructural de la desigualdad y tímidamente intenta poner el foco en los efectos generadores de ésta¹¹⁸, son justamente aquellos aspectos más cualitativos (todo lo referente a las normas y valores sociales, a la identificación de objetivos de igualdad, o a la valoración adecuada de la pertinencia y el impacto de género) los que han generado mayores dificultades a los agentes implicados

¹¹⁷ Como podrían ser por ejemplo la modificación de horarios de las actividades culturales o de ocio, o la creación de servicios de apoyo a la conciliación.

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, el ejemplo 1 incluido en las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género de 2012, donde se plantea un análisis sofisticado del impacto de género de intervenciones en el campo del empleo (Resolución 40/2012, de 21 de agosto).

a la hora de cumplimentar el análisis¹¹⁹ (Emakunde, 2016d). También fallan aún las condiciones para realizar análisis más complejos: sólo 13 instituciones reportan en 2015 ir más de la desagregación por sexo y realizar sistemáticamente análisis con perspectiva de género, mientras la incorporación de indicadores de género es todavía menos frecuente (4 instituciones) (Emakunde, 2016a).

De este modo la noción de igualdad amplia y transformadora que ha inspirado las políticas de igualdad vascas no se ha acabado de trasladar a la práctica. En el caso de las normativas aprobadas por el Gobierno Vasco, por ejemplo, las medidas que cuentan con una capacidad más significativa de modificar las relaciones de género tienen una presencia aún escasa. En una escala de capacidad transformadora¹²⁰, los contenidos concretos de igualdad que se incorporan en las normas puntúan de media 2,22 sobre cinco en 2005, 2,25 en 2010 y 2,48 en 2015, mostrando una mejora progresiva aunque limitada (Emakunde, 2016d).

Destaca también el débil desarrollo de la mirada interseccional -lo cual de hecho constituye una asignatura pendiente en las políticas de igualdad en el conjunto del Estado (Lombardo y Bustelo, 2012). Aunque el respeto a la diversidad y la diferencia

¹¹⁹ La calidad del diagnóstico de la problemática de la desigualdad en el ámbito específico de la norma es mayoritariamente débil, y a menudo poco relacionado con la evaluación del impacto y/o con las medidas sugeridas. En 2015 sólo un 6% de los diagnósticos de los informes de impacto de género eran exhaustivos, el 64% eran débiles y otro 30% aportaban datos y argumentos pero solo parcialmente relacionados con el tema específico a abordar. Eso sí, a lo largo de los años se va mejorando: aumenta la calidad de los análisis y se reducen las argumentaciones equivocadas o que denotan una mala comprensión de conceptos clave -como impacto de género, igualdad efectiva o incluso discriminación, acción positiva o sexo/género (Emakunde, 2016d).

¹²⁰ El grado de transformación de las medidas se introdujo en la evaluación de la EIG como un indicador tentativo para acercarse de algún modo a valorar esta compleja dimensión. Se construye a partir de cuatro criterios, dos de ellos referentes a las medidas en sí mismas, y otros dos relativos al terreno sobre el cual se aplican: el grado de fortaleza o dureza de las medidas (en relación a la tipología de intervención); su grado de incidencia en la transformación de las estructuras de género; la relevancia social de la norma; y el nivel de resistencia al cambio de género de las instituciones o ámbitos temáticos en los que pretende incidir. El indicador se construye sumando los distintos criterios, siendo el grado de transformación mínimo o inexistente cuando no se cumple ninguno de ellos; que sería el caso, por ejemplo, de normativas que se limitan a utilizar un lenguaje no sexista.

aparece como un principio de la Ley 4/2005¹²¹, se desarrolla, como mucho, en términos de discriminación múltiple que sufren determinados colectivos de mujeres, y por lo general tiende a identificar igualdad con asimilación (Emakunde, 2016b). La diversidad es más una vulnerabilidad añadida a la que hacer frente, que unos procesos dinámicos de exclusión y privilegio sobre los que incidir (Emakunde, 2011). Progresivamente va recibiendo cada vez mayor atención, pero por lo general no se genera discurso al respecto, ni se especifica de forma clara cómo la diversidad debe de integrarse en los objetivos planteados (Emakunde, 2011; 2016b; 2016d) ni se concreta en las medidas de igualdad (por ejemplo, solo un 6% de las normas analizadas en 2015 apelaba específicamente a mujeres que sufren múltiple discriminación¹²²) (Emakunde, 2016d). De este modo tanto los colectivos de mujeres que se articulan alrededor de identidades explícitamente interseccionales como los sectores más vulnerables y sus necesidades no parecen encontrar acomodo en las políticas de igualdad vascas, a la vez que se constata la dificultad para romper con el binarismo de género e incorporar otras realidades como la transexualidad (Emakunde, 2016b).

También se han producido controversias conceptuales importantes acerca del carácter transformador de objetivos clave de igualdad. Destaca la que se dio en 2011 alrededor del abordaje de la violencia machista. La propuesta de Ley de Prevención de la Violencia Machista contra las Mujeres y de Atención y Recuperación Integral de sus Víctimas lanzada en la IX Legislatura tensionó fuertemente no solo al Gobierno Vasco internamente sino también la relación de Emakunde con el movimiento feminista, que por primera vez trasladó un duro y muy crítico posicionamiento público en contra¹²³.

¹²¹ Está prevista como principio general de la Ley 4/2005 (artículo 3.1.c) aunque no se acaban de plantear medidas concretas al respecto.

¹²² En concreto, mujeres discapacitadas, del ámbito rural y mujeres en paro y con cargas familiares.

¹²³ Manifiesto firmado por 47 entidades en <http://www.pikaramagazine.com/2012/02/manifiesto-contr-el-anteproyecto-de-ley-de-prevencio%cc%81n-de-la-violencia-machista-contr-las-mujeres-y-de-atencio%cc%81n-y-recuperacio%cc%81n-integral-de-sus-vi%cc%81ctimas/>

Se consideraba que la propuesta de Ley consolidaba un proceso de despolitización y “desfeminización” del abordaje de la violencia, reforzando una mirada más policial y menos integral y estructural del problema. Ahondaba en la separación de las políticas de igualdad y las políticas contra la violencia iniciada previamente con la creación de la Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género adscrita al Departamento de Interior, a la vez que se ninguneaban las instituciones que históricamente habían abordado el tema:

Asistimos perplejas a los “efectos perversos de la igualdad” viendo como la falta de poder de todas las mujeres se extiende a las estructuras de igualdad de la administración. Eso es lo que está ocurriendo cuando constatamos que dar prioridad en la agenda política a la violencia machista significa desplazar la responsabilidad del organismo de igualdad a un departamento que detenta más poder, en este caso el Departamento de Interior. (AAVV, 2011, p. 5)¹²⁴.

Finalmente la Ley quedó aparcada cuando incluso la propia dirección de Emakunde se opuso¹²⁵. Constituye sin embargo un ejemplo claro de pugna entre concepciones más o menos transformadoras sobre cómo abordar política y administrativamente la violencia machista, a la vez que ilustra procesos de instrumentalización de la igualdad para otros fines –en este caso, probablemente la búsqueda de mayor peso institucional y/o visibilidad por parte de algunos actores, en un contexto en que se liberaron recursos de seguridad a raíz del proceso de paz vasco.

De hecho, la entrada de la violencia machista en la agenda pública y política, aunque sin duda puede considerarse un éxito del movimiento feminista y del Feminismo de estado, puede llegar a generar el efecto paradójico de dificultar el tratamiento de sus causas. En la medida que la mayoría de partidos políticos y gobiernos, y también buena parte de la

¹²⁴ También criticaban que la propuesta de Ley no planteaba grandes novedades respecto a la Ley 4/2005 (ni ampliaba los derechos para las mujeres víctimas ni generaba nuevos recursos, servicios o cauces para su mejora como venían reivindicando organizaciones feministas y agentes implicados) y se denunciaba la falta de información y debate público previo. En definitiva se consideró una ley innecesaria y que suponía un retroceso. (AAV, 2011, p. 5)

¹²⁵ Posteriormente en 2013 Emakunde volvió a asumir la mayor parte de las funciones y medios materiales y personales de la Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género.

ciudadanía, identifican las políticas contra la violencia de género con las políticas de igualdad en sentido amplio, en cierta medida se deslegitiman las iniciativas no orientadas a la violencia (Silvestre, Novo y Elizondo, 2015).

Al final la definición que se hace operativa de violencia es una cosa muy residual, es probablemente la manifestación más dura, los asesinatos, el maltrato físico, las agresiones sexuales... esto tiene su eco en los medios de comunicación por supuestísimo, y luego tiene su eco en las instituciones. Pero es esa parte... es tan duro que se convierte en algo que no corresponde al total de la sociedad. (...) Ahí hay una especie de trampa. Nosotras hemos contribuido a que eso sea súper importante y 'Qué bien, está en la agenda, ya se ha incorporado', pero ahora resulta que está como ahogando al resto. (Personal directivo de Emakunde).

Al no venir el creciente compromiso social y político con la lucha contra la violencia acompañado de la hegemonía de una lectura feminista y estructural, no se traslada a un compromiso económico suficiente. Se ha tendido a entender que los recursos deben ser proporcionados por las políticas de igualdad, por lo que en un marco de restricciones presupuestarias, la consolidación de este ámbito de intervención puede acabar reduciendo la inversión directa en igualdad. En este sentido la creación de la Dirección de Atención a las Víctimas implicó en 2010 un aumento presupuestario de un 31,8% al conjunto de las políticas de igualdad, aunque paralelamente Emakunde vio reducido su presupuesto en un 14% -relación que posteriormente se estabilizó (Silvestre, Novo y Elizondo, 2015).

5. DINÁMICAS INSTITUCIONALES Y CAMBIO DE GÉNERO

En este punto repasaré los principales elementos de la estructura y dinámica institucional, y en particular de la organización del trabajo, que desde mi punto de vista operan filtrando los objetivos y resultados de igualdad en el caso vasco.

a) En primer lugar, la segmentación, especialización y jerarquización administrativa dificulta en gran medida el trabajo transversal e integral.

Por un lado, y al igual que otras unidades de carácter transversal como por ejemplo las dedicadas a la política lingüística, los agentes promotores del MG constituyen un

elemento extraño que no acaba de encajar en la lógica y maquinaria administrativa, y las propias características de las unidades administrativas de igualdad del GV, por ejemplo, son una buena muestra de ello¹²⁶. Esto los ha situado en un terreno ambiguo que hace que la informalidad sea un factor muy relevante en su capacidad de impacto; en lo cotidiano, pues, la política de la persuasión (Bustelo, 2004) sigue siendo importante. La definición de una posición institucional homogénea y adecuada a su rol por el momento es una tarea aún pendiente (Emakunde 2016b)¹²⁷, mientras que en cambio esta ubicación es clave para impulsar el cambio:

Estar arriba en el organigrama es fundamental porque convencer a las cabezas de los diferentes departamentos es clave para que las ordenes bajen y se ejecuten. (Personal directivo de Emakunde).

Por el otro lado, la segmentación también va de la mano de una todavía débil cultura de la colaboración y/o el trabajo transversal, por proyectos o por objetivos: su inclusión en la organización del tiempo de trabajo es precaria. Se percibe como un valor añadido, pero como al fin y al cabo no forma parte del núcleo estándar de responsabilidades, cuando aumenta la carga de trabajo resulta prescindible. Con ello persiste el voluntarismo, la excesiva rotación y los sesgos de selección (se implican las personas ya convencidas, no tanto las que por su posición jerárquica deberían participar), generando

¹²⁶ Por el hecho de no tener apoyo administrativo ni presupuesto propio, categoría jerárquica que permita participar en determinados espacios de decisión, posición en el organigrama clara (pueden estar ubicadas en Servicios generales, en Consejería, en una Dirección concreta, etc.), y por estar a caballo entre su dependencia funcional formal de los Departamentos y la relación con Emakunde. También la apuesta por formar estas unidades con personal nuevo con elevados niveles de conocimiento de género (en lugar de formar *ad hoc* a parte del personal, que conozca las dinámicas institucionales), hace que puedan percibirse como satélites y tender a establecer más alianzas entre sí que con los departamentos en los que se ubican.

¹²⁷ De hecho, la variabilidad en el posicionamiento de las unidades de igualdad en diferentes instituciones (con una ubicación más o menos central por ejemplo), es uno de los factores que explican diferente capacidad de incidencia, en la medida que permiten un mayor o menor acceso –y por lo tanto un potencial apoyo- a los más elevados niveles jerárquicos y a información estratégica, así como su capacidad para establecer alianzas (Emakunde, 2016d).

dificultades para consolidar la coordinación y los grupos de trabajo en materia de igualdad¹²⁸ (Emakunde, 2016b).

Esta segmentación también tiene como consecuencia que la información y conocimiento de género no necesariamente fluyan adecuadamente entre áreas, funciones y agentes implicados, de modo que se generan cortocircuitos en los procesos de aprendizaje institucional (Emakunde, 2016d). Esto subraya la importancia de permear al conjunto de la institución, más allá del personal técnico sectorial, e incluyendo a también a los niveles políticos, directivos y al personal jurídico; colectivos diversos que plantean cada uno de ellos resistencias y dificultades específicas.

El personal político y/o directivo tiende a participar menos en los instrumentos de MG (especialmente en la formación) pero juega un papel clave en la decisión final de qué se incorpora en las políticas y qué no, sobre todo cuando se trata de revisar en profundidad los enfoques de intervención: pueden –y lo hacen- tirar para atrás propuestas de cambio surgidas del análisis técnico. Buscar la manera de incidir, formar y convencer a los niveles jerárquicos altos es, pues, un reto siempre pendiente en las políticas de igualdad.

Sin embargo, las resistencias de carácter más técnico u organizativo también son muy relevantes, ya sea para no asumir más carga de trabajo o por oposición a cambiar las rutinas.

Las resistencias derivadas de la función se pueden resolver hablando (...) se generan unas resistencias que probablemente no van a no actuar sino lo que va a hacer es a hacerlo de forma más lenta, más pesadosa, más corruptiva, menos eficiente, menos eficaz... (Personal directivo de Emakunde).

En el caso de la incorporación de cláusulas de igualdad, por ejemplo, se percibe que la falta de voluntad técnica¹²⁹ es incluso superior a la política (señalado por el 29% y el

¹²⁸ En especial los que no coordinan a personal específico de igualdad, como por ejemplo los Grupos técnicos Intradepartamentales donde participan referentes de las diferentes subáreas de los departamentos del Gobierno Vasco.

25% las personas encuestadas, respectivamente) (Emakunde, 2016c). De hecho en determinados contextos institucionales esta resistencia técnica (o directiva) puede ser enormemente fuerte.

Dentro del mundo de los organismos autónomos, las empresas públicas... es súper complejo lo de entrar ahí. Ha sido muy difícil plantear la creación de la unidad de igualdad por ejemplo en EITB, en Osakidetza... que son estos megaarchiorganismos donde no hay unidad de igualdad, y se ha estado dando la vara, dando la vara y eso es como imposible. Y creo que no es ni tan siquiera por voluntad política, es una especie de resistencia interna donde ni tan siquiera los dirigentes pueden entrar a saco (...) una resistencia de la organización; 'ya vamos a nuestro ritmo y tal'. (Personal directivo de Emakunde).

Algunos agentes en particular aparecen como poderosos *gatekeepers*, entre los que sin duda destacarían los Servicios Jurídicos. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, por ejemplo, es el organismo que debe ser consultado en los proyectos normativos más relevantes y puede exigir (o no) el cumplimiento de la Ley de igualdad: ha paralizado proyectos por la falta de evaluación de impacto de género. Más en general, los agentes jurídicos tienden a actuar como garantes de la cultura de la neutralidad valorativa en la administración pública. En la medida que la mirada de género se percibe como algo político y sesgado, tienden a ser más conservadores y a ceñirse a lo que está incluido explícitamente en la norma. Se produce así una cierta tensión entre una lógica que podríamos llamar más legalista y centrada en un catálogo de medidas preestablecidas Vs. una lógica más derivada del análisis de políticas públicas, con un mayor potencial politizador. No obstante las medidas más innovadoras, de mayor calado y con mayor capacidad para cuestionar los objetivos y enfoques de actuación surgen de un buen análisis que articula el conocimiento de género con el conocimiento específico sectorial (Cavaghan 2013).

b) El estilo de elaboración de políticas públicas es otro de los elementos fundamentales para entender las dificultades encontradas. La puesta en marcha de estrategias de crítica

¹²⁹ Se hacía referencia, más específicamente, al desconocimiento, al temor a incumplir la legislación vigente o realizar interpretaciones contrarias, y al miedo a los cambios.

y revisión de la agenda política como las planteadas encuentran difícil acomodo en un contexto –como sería en nuestro entorno- en que en general se deja poco espacio a la reflexión, deliberación y evaluación sobre los objetivos políticos, las necesidades sociales y los impactos de las políticas públicas en la ciudadanía, mientras se pone el foco, como mucho, en las actividades y los productos de éstas (McGauran, 2009).

Así, el papel clave del análisis de género para que el MG tenga un impacto real se ve obstaculizado por baja capacidad de las administraciones no sólo para analizar sino incluso para generar información relevante sobre su propia actividad. La introducción de procesos de reflexión en este sentido genera distorsión; más aun cuando se vincula a un tema no necesariamente compartido por todos los agentes como es el del género y cuando se aplica además con un modelo tecnocrático que al centrarse en los instrumentos no necesariamente visibiliza objetivos políticos claros. La racionalización del proceso de elaboración de la normativa en el GV sería un ejemplo significativo de esta problemática. En 2010 se estableció una comisión interna de estudio para resolver una excesiva lentitud en el proceso, la cual puso en cuestión justamente algunos de los informes de carácter transversal solicitados (los de género, de política lingüística y de impacto ambiental). Entre muchos otros cambios acabó recomendando la eliminación de la EIG, lo que revela tanto el desconocimiento de la función de esta herramienta como la poca confianza en la capacidad de este tipo de informes *ex post* para mejorar la calidad a las propuestas normativas. Al final se mantuvo el modelo de EIG existente aunque se simplificaron los procedimientos y los cuestionarios de análisis¹³⁰ hacia un modelo más *checklist* -de más fácil comprensión pero a la vez con una menor potencia en el análisis de la pertinencia de género (Emakunde, 2016d).

¹³⁰ El nuevo modelo se plasmó en las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género aprobadas en 2012 (Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento).

6. REFLEXIONES FINALES PARA UN NUEVO ESCENARIO

El proyecto del *mainstreaming* de género fue concebido como una estrategia de democratización radical y de profunda transformación de las bases simbólicas, sociales, políticas, económicas e institucionales de nuestra sociedad. En su puesta en práctica, empero, se ha hecho evidente la enorme inercia derivada de los sesgos de género institucionales y las dificultades de esta tarea. Incluso en los mejores casos, se han producido procesos relevantes de despolitización y dilución de la igualdad. El impacto de la crisis económica y política en los últimos años, asimismo, ha cambiado totalmente el escenario, y así debe ser para poder dar respuesta a los retos democráticos y de equidad con los que nos enfrentamos en la era de la austeridad. Surge con fuerza pues la pregunta sobre cuáles pueden ser las formas más efectivas y sostenibles de promover estos procesos de transformación en contextos concretos.

El caso vasco es un modelo sin duda de éxito por su consolidación y capilaridad, aunque a la vez ha mostrado una notable tendencia a la tecnocratización. El alcance de los cambios generados es muy amplio pero con frecuencia de poco calado. En otras palabras, existe el riesgo que se cumpla la letra de la Ley pero no su espíritu: la priorización en la agenda política de la igualdad entre mujeres y hombres más allá de ir incluyendo medidas concretas de igualdad. En este sentido, se podría afirmar que este resultado es el reverso del enfoque basado en los instrumentos, totalizador e indiferenciado, que pese a su permeabilidad en el conjunto de las instituciones ha incidido en menor medida en la priorización de algunas temáticas u objetivos políticos estratégicos y en el desarrollo de cuestionamientos en profundidad de los marcos de intervención. Esto ha podido llevar a una cierta incapacidad de reacción frente a un cambio de escenario significativo como ha sido la emergencia de la crisis económica y política a partir de 2008.

La experiencia vasca plantea la duda de hasta qué punto la apuesta integracionista va a acabar produciendo de forma acumulada otras condiciones y otras lecturas de las políticas públicas que hagan efectiva esta agenda de democratización y equidad radical. En este sentido, se han identificado dos tensiones fundamentales en la implementación del *mainstreaming* de género.

En primer lugar, la tensión entre extensión y control (o entre estandarización y politización): el análisis de género debe viajar y ser asumido por todos los actores, pero esto implica perder el control. Como los diversos agentes ni están necesariamente ni formados ni comparten la misma visión, se deben poner en marcha procedimientos tecnocráticos que simplifiquen este tránsito, con el riesgo siempre presente de una aplicación equivocada, simplificada y/o superficial de la igualdad.

En segundo lugar, la tensión entre normalización y transformación. El éxito en la introducción de mecanismos de igualdad en la elaboración de políticas públicas puede llevar en sí mismo la semilla de su propio fracaso, en la medida de que el proceso “normal” de elaboración de políticas tiene debilidades significativas: sin demasiado control sobre qué se hace, por qué y cuáles son sus efectos sobre la ciudadanía, con poca capacidad analítica, reflexiva y evaluadora, poca participación y deliberación pública, y la tendencia a ir incorporando multitud de trámites y procedimientos con escasa capacidad para modificar decisiones y contenidos. En este sentido aquí el reto consiste ya no en integrarse en el proceso de política pública –reto en buena parte conseguido en el caso vasco, con las salvedades y límites mencionados- sino más bien en cómo transformar estos procesos, que por sus mismas características despolitizan y difuminan la igualdad. Para poder revisar los contenidos políticos se requiere incidir en los momentos iniciales del diseño de políticas, alcanzar los espacios de decisión política, y orientarse no solo al pronóstico sino ser capaces también de interrogar a los diagnósticos.

En cualquier caso, para afrontar estos dos retos es imprescindible seguir promoviendo una reflexividad y análisis constante y seguir incorporando la crítica feminista y el cuestionamiento de las relaciones de poder en el proceso político. Son clave los procesos de aprendizaje y politización institucional sostenidos de forma compleja y con mucha voluntad política para superar las barreras técnicas y políticas que aparecen.

Para ello, el modelo vasco de MG ha contado con una legislación “dura”, con un amplio apoyo social y político y con un organismo de igualdad potente para desmontar resistencias y promover cambios internos. Éstos han sido los elementos de negociación y los sustentos del cambio, pero sin embargo la falta de participación social y de foco político ha dificultado desde otro orden de cosas poder seguir removiendo obstáculos.

En este sentido, es fundamental el impulso del fortalecimiento del movimiento feminista y de mujeres, la articulación de las voces más críticas y su participación sistemática en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Aparte de corregir la persistente ausencia de las mujeres en la esfera pública, la dimensión participativa y deliberativa permite poder poner el foco de forma dinámica en lo que generan las políticas y mantener abierta la tensión política sobre el afuera, sobre lo que no está, y sobre la reproducción del privilegio y la subordinación mediante la intervención pública, que contrarresta la tendencia a que la aplicación de esta estrategia se haga de modo tecnocrático y burocratizado.

Otros modelos de implantación del *mainstreaming* de género menos centrados en los instrumentos y con un mayor componente analítico y participativo podrían tender a politizar más el debate y por lo tanto a incluir en mayor medida marcos económicos, de diversidad y de democratización críticos. De este modo pueden llegar a generar cambios más profundos, consiguiendo realmente modificar la forma de leer la realidad en relación a temas específicos de la administración y sus profesionales. Estos podrían ser los casos de Suecia o de la Diputación Foral de Gipuzkoa, aunque sería necesario acumular más análisis empíricos para afirmarlo con certeza. Por otro lado, estrategias de este tipo probablemente solo podrían aplicarse a unas determinadas materias para ser viables, con lo que perderían sistematicidad y alcance, teniendo en cuenta la general debilidad del ámbito de las políticas de igualdad y la magnitud de la tarea. Opciones diferentes, pues, sin duda plantean distintas oportunidades y riesgos; así como estrategias diversas de sostenibilidad, impulso y de lidiar con las resistencias que aparecen. La pregunta acerca de qué es lo más sostenible o eficaz para afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad no tiene respuestas unívocas y deberá responderse siempre desde una perspectiva contextual y dinámica. Por ello sería positivo seguir desarrollando análisis comparados que permitan entender mejor la complejidad de los patrones del cambio de género y que tengan un carácter longitudinal para incorporar el factor tiempo y captar así los ritmos lentos y no siempre lineales de los procesos acumulativos de aprendizaje institucional.

7. REFERENCIAS

Acker, Joan, 2006. Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender and Society*, 20(4), pp. 441-464.

Agócs, Carol, 1997. Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression. *Journal of Business Ethics*, 16(9), pp. 917-931.

Alfama, Eva, 2015. Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, pp. 263-287.

Alfama, Eva, y Alonso, Alba, 2015. Las políticas de género en la administración pública. Una introducción. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 8, pp. 24-41.

Alfama, Eva, Cruells, Marta y de la Fuente, María, 2014. ¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada. *Revista Investigaciones Feministas*, 5, pp. 69-95.

Alonso, Alba, 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Alonso, Alba, Verge, Tània, 2015. El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, pp. 239-261

Alonso, Alba, Diz, Isabel y Lois, Marta, 2010. La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones: un análisis de los informes de impacto de género. *Revista Española de Ciencia Política*, 24: pp.107-136.

Autores Varios, 2011. *Alegaciones al Anteproyecto de Ley de Prevención de la Violencia Machista contra las Mujeres y de Atención y Recuperación Integral de sus Víctimas*. Bilbao 31 octubre de 2011.

Bacchi, Carol, 2016. Policies as Gendering Practices: ReViewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38 (1), pp. 1-22 | Published online: 20 Jul 2016

Benschop, Yvonne y Verloo, Mieke, 2006. 'Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?. *Journal of Gender Studies*,15(1), pp. 19-3.

Bergqvist, Christina, Bjarnegård, Elin y Zetterberg, Pär, 2013. Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21, pp. 280-95.

Bettio, Francesca, Corsi, Marcella, D'ippoliti, Carlo, Lyberaki, Antigone, Samek, Manuela y Verashchagina, Alina, 2012. *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis Report*. European Commission, Directorate General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Bustelo, María, 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.

Bustelo, María, 2016. Tres décadas de feminismo de Estado y de `políticas de igualdad en España. En: Marta Cruells y Maria Caterina La Barbera, coord. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 29-58.

Calás, Marta B., Smircich, Linda y Holvino, Evangelina, 2013. Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times... Changing Theories?. En Savita Kumra, Ruth Simpson, y Ronald J. Burke, eds. *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*. London: Oxford University Press, pp.17-52.

Cavaghan, Rosalind, 2013. Gender mainstreaming in the DGR as a knowledge process: epistemic barriers to eradicating gender bias, *Critical Policy Studies*, 7:4, 407-421,

Chappell, Louise, 2010. Comparative Gender and Institutions: Directions for Research. *Perspectives on Politics*, 8(1), pp. 183-189.

Chappell, Louise y Waylen, Georgina, 2013. Gender and the Hidden Life of Institutions. *Public Administration*, 91(3), pp. 599-615.

Connell, Raewyn, 2005. Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers. *Policy and Society*, 24 (4), pp. 5-24.

Consejo de Europa, 1999. Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid.

Daly, Mary, 2005. Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), pp. 433-50.

EIGE (European Institute for Gender Equality), 2014. *Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Emakunde-Instituto Vasco De La Mujer, 2011. *Evaluación de coherencia. V Plan para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2015. *Memoria de seguimiento 2014. Evaluación del VI Plan para igualdad de mujeres y hombres en la C.A.E*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016a. *Evaluación Cuantitativa (segundo quinquenio 2010-2015) sobre la Implementación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016b. *Evaluación Cualitativa (segundo quinquenio 2010-2015) sobre la Implementación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016c. *Evaluación sobre la aplicación de cláusulas de igualdad en contratos y subvenciones de las administraciones públicas*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016d. *Evaluación de los procesos de evaluación previa del impacto en función del género en la CAE*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016e. *Memoria de actividad 2015*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Gil, Juana M^a, 2012. *Las nuevas técnicas legislativas en España. Los informes de evaluación de impacto de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gómez, Laura, 2017. Cuando las feministas sueñan con democratizar las instituciones: por una protección social sin dominación. En: Jone Martínez Palacios Coord. *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*. Barcelona: Icària editorial.

Jahan Rounaq, 1995. *The elusive agenda: Mainstreaming women in development*. London: Zed Books.

Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela, eds., 2017, *Gender and the Economic Crisis in Europe. Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Lombardo, Emanuela, 2005. Integration or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution Making Process. *Social Politics*, 12(3), pp. 412-432.

Lombardo, Emanuela, 2013. Gender mainstreaming and policy responses to the economic crisis: the 'unintended consequences' of EU and national policymaking on Spanish gender equality policies. *Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Sevilla 18-19 septiembre de 2013.

Lombardo, Emanuela, 2017. Austerity Politics and Feminist Struggles in Spain: Reconfiguring the Gender Regime? En: Kantola Johanna y Emanuela Lombardo eds. *Gender and the Economic Crisis in Europe. Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Lombardo, Emanuela, y Bustelo, María, 2012. Comparing the Europeanization of Multiple Inequalities in Southern Europe: a Discursive Institutional Analysis. En: Lombardo, Emanuela, y Forest, Maxime, coords. *The Europeanization of gender*

equality policies. A Discursive-Sociological Approach. Basingstoke: Palgrave, pp. 121-144.

Lombardo, Emanuela y Forest, Maxine, eds., 2012. *The Europeanization of gender equality policies. A sociological and discursive approach*, Basingstoke: Palgrave McMillan.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra y Verloo, Mieke, eds. 2009. *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending and policymaking* . London: Routledge.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra and Verloo, Mieke, 2013. Policymaking. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and Laurel Weldon eds. *Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp 679-702.

Longwe, Sara Hlupekile, 1997. The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot. *Development in practice*, 7 (February 2015), pp. 148-156.

Lovenduski, Joni, 1998. Gendering Research in Political Science. *Annual Review of Political Science*, 1, pp. 333-356.

Mackay, Fiona, 2014. Nested newness, institutional innovation, and the gendered limits of change. *Politics and Gender* 10(4), pp.549–571.

Mackay, Fiona, Kenny, Meryl y Chappell, Louise, 2011. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?. *International Political Science Review*, 31 (5), pp. 573-588.

Martínez, Eva, y Elizondo, Arantxa, 2007. Ley Vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres: elaboración, contenidos y balance. En: Diz, Isabel y Marta Lois eds. *Mujeres, instituciones y políticas*. Barcelona: Edicions Bellaterra, pp. 309-330.

Mazey, Sonia, 2001. *Gender mainstreaming in the EU. Principles and Practice*. London: Kogan

Mazur, Amy G., 2009. Comparative Gender and Policy Projects in Europe: Current Trends in Theory, Method and Research. *Comparative European Politics*, 9 (1), pp. 12–36

- McGauran, Anne-Marie, 2009. Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes? *Policy & Politics*, 37(2), pp. 215-233.
- Meier, Petra y Celis, Karen, 2011. Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18(4), pp. 469-489.
- Mergaert, Lut, y Lombardo, Emanuela, 2014. Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18, pp. 1-21.
- Mergaert, Lut, Arnaut, Catarina, Wuiame, Nathalie, Forest, Maxime, Ferguson, Lucy, 2013. *Report on Institutional Capacity for Gender Mainstreaming in the 28 Member States*, Vilnius: EIGE, mimeo
- Mergaert, Lut, Verloo, Mieke y Bleijenbergh, Inge, 2014. Sustainability of gender mainstreaming: the effect of different levels of institutionalization. *Conferencia de Primavera de Atgender*. Barcelona, 25-27 de junio 2014.
- Mósesdóttir, Lilja, y Erlingsdóttir, Rósa, 2005. Spreading the word across Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7:4, pp. 513-531
- Novo, Ainhoa; Silvestre, Maria y Elizondo, Arantxa, 2013. La descentralización y la eficacia de las políticas de igualdad; el caso de la CAE. *Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, 18-20 de septiembre de 2013.
- Pollack, Mark A. y Hafner-Burton, Emilie, 2000. Mainstreaming Gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7 (3), pp. 432-456.
- Pujol, Carmen, dir., 2005. Estudio del impacto de género en las leyes. *XVIII Congreso Estatal de Mujeres Abogadas*. Almería, noviembre de 2005.
- Roggeband, Conny y Verloo, Mieke, 2006. Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach. *Policy and Politics*, 34(4), pp. 615-632.

Schofield, Toni y Goodwin, Susan, 2005. Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24, pp. 25-44.

Squires, Judith, 2005. Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics*, 12(3), pp. 366-388.

Silvestre, María, Elizondo, Arantxa y Novo, Ainhoa, 2011. ¿Quién recibe el dinero público? Presupuestos desde la perspectiva de género. *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, 7-9 de septiembre.

Silvestre, María, Elizondo, Arantxa y Novo, Ainhoa, 2013. Análisis y reflexión en torno al mainstreaming en las políticas de igualdad. *Congreso FES*, Madrid, 10-12 de julio de 2013.

Silvestre, María, Novo, Ainhoa y Elizondo, Arantxa, 2015. Las políticas de igualdad ante los recortes presupuestarios (el caso vasco 2000-2013). *V Congreso de Economía Feminista*. Vic, 2-4 de julio de 2015.

Silvestre, María, Elizondo, Arantxa y González, Lía, 2016. Análisis de la evaluación de impacto de género en Euskadi (2005-2014). En: La Barbera, MariaCaterina y Marta Cruells, coords. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 209-234.

Verloo, Mieke, 2005. Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics*, 12(3), pp. 344-365.

Waylen, Georgina, 2014. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 67(1), pp. 212-223.

Weiner, Elaine y MacRae, Heather, 2014. The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy: Introduction. *European Integration online Papers (EIoP)*, 18, pp. 1-20.

Artículo 4

How evaluation can contribute to mainstream gender. Some evidence from Spain

Como puede contribuir la evaluación al *mainstreaming* de género. Evidencias del contexto español

Eva Alfama and Marta Cruells

Inédito.

Abstract:

Much of the research about state feminism describes the relevant difficulties that the Gender Mainstreaming Strategy (GM) has encountered to achieve a real transformation of policy processes and agendas. This article maps the main challenges posed by the GM implementation and argues that the evaluation stage is a privileged framework to understand these specific problems. In addition, it outlines the main features that evaluation should be able to do so, on the basis of several empirical experiences of gender policies evaluation conducted in Spain by the authors.

Key words: gender mainstreaming, gender equality policies, institutional change, feminist policy studies, evaluation.

Resumen:

La literatura sobre el Feminismo de Estado ha descrito las notables dificultades encontradas en la implementación del *mainstreaming* de género a la hora de conseguir una transformación real de los procesos y agendas de la política pública. Este artículo mapea los principales desafíos encontrados y argumenta que la evaluación es una herramienta privilegiada impulsar el cambio institucional hacia la igualdad. Asimismo, en base a la experiencia de diversas evaluaciones de políticas de igualdad realizadas por las autoras en Cataluña y el País Vasco, apunta las principales características que debe tener una evaluación para afrontar estos retos.

Palabras clave: mainstreaming de género, políticas de igualdad de género, cambio institucional, estudios feministas de política pública, evaluación.

1. PRESENTATION

More than 20 years after the adoption of Gender Mainstreaming (hereinafter GM) as a global commitment at the Beijing's 4th World Conference on Women held in 1995, important questions have been raised: to what extent it has been implemented? What is its current impact in fostering gender equality –modifying priorities, policymaking processes, and the organizational and institutional culture of public administrations?

Gender and Policy literature has extensively explored the difficulties encountered in going beyond a symbolic reform to develop policies seeking sustained and structural gender change (Mazey, 2001; Daly, 2005; Rees, 2005; Hafner-Burton and Pollack, 2009; or Meier and Celis, 2011, among many others). While most feminist scholars and gender mainstreaming activists remain quite optimistic on the long-term prospects of this strategy and tend to highlight incremental changes (Benschop and Verloo, 2006), others pose the question of whether the limited successes achieved will bring about a big, transformative change anytime soon (Weiner and MacRae, 2014).

With this article we aim to contribute to this growing field of inquiry while turning to the potential of evaluation in furthering the actual mainstreaming of gender, drawing on the experience of some evaluations conducted in two Spanish regions: Catalonia and the Basque Country. We argue that evaluation is a key instrument to regender policies and institutions, as it contributes to addressing the challenges, shortcomings and obstacles posed by GM implementation.

Although feminist policy studies are a growing field of inquiry, in the past decades many of these contributions have focused on the initial stages of policymaking. Agenda setting, policy adoption and diagnosis and formulation of public problems have been widely explored (e.g. the analysis performed within the Research Network on Gender

and the State, or the contributions of Verloo (ed.), 2007, or Rees, 2005). By contrast, even if from the beginning the very definition of gender mainstreaming points to the inclusion of the gender perspective in all stages of the policymaking process, there are very few theoretical and empirical studies focusing on gender and evaluation (Bustelo, 2017). We can find some theoretical contributions (Bustelo and Verloo, 2009; Krizsan and Lombardo, 2013; Bustelo and Espinosa, 2015; Bustelo, 2017), and some relevant empirical studies on gender evaluations (Bustelo 2003; 2004; 2012; Roggeband and Verloo, 2006; Meier and Celis, 2011; Lombardo and Mergaert, 2013; Mergaert and Minto, 2014; Minto and Mergaert, 2015)¹³¹.

This article begins presenting the empirical cases and the methodological work done. It then moves on to outline the three main challenges posed by the mainstreaming of gender. Section four present the particular evaluation designs that were set up to overcome these challenges. Finally, after a brief discussion of findings, we conclude with some final remarks on the relationship between GM and evaluation.

2. EMPIRICAL FOUNDINGS

Even if Spain scores better than the EU average concerning the mainstreaming of gender¹³², so far its actual implementation has been irregular and slow, showing a restricted, partial and uneven progress (Alonso, 2015). Following the distinctive multilevel character of Spanish politics and policies, some regions have (or have had at some moment) a significant leading role and have outperformed the national level (Alonso, 2015; Bustelo, 2014). This is the case of the Basque Country and Catalonia. As both regions have also regularly evaluated their gender policies, these cases provide

¹³¹ Addressing different topics such as the application of Gender Impact Assessment in the Netherlands, gender policy's evaluation in Spain, the use of gender training, the resort to reporting and evaluating mechanisms in Belgium, or the role of evaluation in EU research policy.

¹³² See <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/spain>

suitable settings to explore not only implementation problems but also evaluation contributions.

This article draws on several monitoring and evaluation processes the authors have conducted for these two regional administrations. In Catalonia, we evaluated two gender equality regional plans at the request of its Women's Institute, focusing on mapping the GM tools implemented and on assessing their outcomes (Alfama, Cruells y Obradors, 2008; Obradors, Alfama y Cruells, 2008a; 2008b y 2008c; Alfama, Eva, y Martí, Marc, 2012). In the Basque Country authors advised the Basque Women's Institute in the design of a comprehensive evaluation model for gender equality policies, which included a specific monitoring data system. Additionally, we conducted two different evaluations dealing with policy design: one examined the contents and coherence of Basque Government gender equality policies', while the other focused on Gender Impact Assessments (GIA) (Emakunde, 2011; 2016).

In general terms, evaluations aimed at assessing the advancements and shortcomings of GM implementation, in order to obtain useful knowledge to further develop it. In all cases the research design intended to strengthen the role of evaluation as a tool in regendering policies. Research was primarily based on interviews with key policy makers (both femocrats and other officers in charge of different areas), and on desk analysis on relevant data, reports and policy documents, with the occasional addition of other techniques such as surveys or focus groups. Table 1 presents a summary of the empirical work this article is based on.

Table 1. Summary of empirical work

Case	Temporal scope	Evaluation	Evaluation object	Approach	Methodology
Catalonia	2005-2007	2007	Gender Equality Plan	Design, implementation and outputs of GM mechanisms	17 Interviews Desk analysis
	2008-2011	2011	Gender Equality Plan	Implementation and outputs of GM mechanisms	Survey to policy officers 2 Focus groups with stakeholders 14 Interviews
Basque Country	2010-2012	2011	Gender Equality Plans ¹³³	Design: Coherence and Gender equality concepts	10 Interviews Content analysis / Critical Frame analysis
	2005-2015	2016	Gender Impact Assessments	Design, implementation and outcomes of GIA	19 Interviews Content analysis on a sample of 150 GIA

Source: prepared by the authors

3. THE CHALLENGES OF GENDER MAINSTREAMING IMPLEMENTATION

Broadly speaking, the mainstreaming of gender faces three main challenges: to be able to actually reach all public policies; to prevent a technocratic and depoliticised understanding of this process; and to maintain a comprehensive transformative will, facing the evaporation and subordination of gender contents.

¹³³ In particular, the 5th "Plan for Women and Men Equality on the Basque Country" and the departmental Equality Plans elaborated in this framework.

3.1 CHALLENGE #1: GETTING THE WORK DONE

GM strategy aims to include a gender equality perspective everywhere: in all policies, at all levels and at all stages of policymaking (EG-S-MS, 1998). Therefore, in theory one could analyse any policymaking process and find gender mainstreaming at work, regardless of whether that particular issue is well-recognized or labelled as gendered (Weiner and MacRae, 2014).

However, comparative research shows that even though in Europe GM was promptly disseminated, its actual development has been a notoriously slow process. Even in the countries with greater outcomes the mainstreaming of gender is not fully institutionalized yet¹³⁴ (Mergaert, Verloo and Bleijenbergh, 2014). Reports show an uneven and partial development across European institutions (EIGE, 2014), Member States (EIGE, 2014; Debusscher, 2015) and policy fields –for instance, social policies are more open to GM than others such as macroeconomic and commercial policies (Lombardo, 2005; Allwood, Guerina, MacRae, 2013). Moreover, since 2007 there has been a significant decrease in the spending on human resources for governmental gender equality bodies across the EU (EIGE, 2014).

As a consequence, the first challenge in the application of GM is ‘to get the work done’; that is, to go beyond localized changes in order to achieve an effective and systematic implementation, making all actors from every government level, in all public policies and at every stage of the policy cycle adopt a gender perspective and commit with gender equality.

3.2 CHALLENGE #2: FACING TECHNOCRATISATION AND DEPOLITICISATION

As it aims to modify the entire policymaking process, Gender Mainstreaming involves policy actors with little experience of gender equality, and often also limited affinity with that goal. Hence a set of remarkable innovative methodological and organizational

¹³⁴ Legal and institutional commitments for GM have generally grown all over Europe but are still incomplete: in 2015 all but three Member States had governmental structures for implementing gender mainstreaming, and under half of them a legal commitment to implement GM (EIGE, 2014).

tools have been set up to permeate public administration with new and more inclusive political priorities: gender budgeting, gender units, gender impact assessment of programs and laws, or specific training, among others. These tools aim to disseminate the principle of equality to all public institutions and areas (Lombardo, Meier and Verloo, 2013). On this basis, GM has been defined as a political practice (Walby, 2005), since procedures are a core feature of this strategy.

The crucial role played by these policy tools may lead to a "procedural drift" of this strategy, where it is assumed that gender equality can –and eventually will- be achieved through the compliance of some procedures (Lombardo, Meier and Verloo, 2013). Thus, even when some mainstreaming of gender can be found, it has often been reduced to the formal application of a set of techniques to satisfy some minimum requirements which tend to lack political contents and goals. This "toolkit approach" is judged unlikely to bring real gender change and to transform power hierarchies and unequal gender relations (Verloo, 2005; Meier and Celis, 2011).

Many equality bodies have somehow contributed to this problem by not shedding light on the conflictive and critical character of GM, trying to capitalise New Public Management auditing and monitoring techniques based on efficiency criteria to re-render the policy process (Verloo, 2005). Favouring quantitative and bureaucratic instruments over more participative and analytical ones has led to expert-bureaucratic and technocratic approaches (McGauran, 2009), undermining the more activist and feminist character of pre-GM equality policies¹³⁵. Additionally, GM development has tended to resort to benchmarking and good practices dissemination with neither a systematic consideration of the context, nor a critical examination of its design and application (Bustelo, 2017). Nevertheless, the operative aspects surrounding these tools (e.g. how they are materialised and with whom) are crucial in its impact. Empirical research has shown the same instruments may adopt a more procedural character or a

¹³⁵ Several authors have pointed at diverse causes for this procedural drift (Verloo, 2005; McGauran 2009; Meier and Celis, 2011; Kantola and Squires, 2012; Bacchi, and Eveline, 2003).

more transformative one depending not only on their conception but also on how they are finally put into practice (Meier and Celis, 2011).

Thus, the second challenge is for gender mainstreaming to rely on these policy tools to promote institutional change while avoiding technocratisation and depoliticisation.

Here we suggest that to understand how the filtering out of gender equality concerns and goals occurs in particular settings the power relations involved in policymaking have to be closely examined. Recent feminist institutionalism research has explored the dynamics of gendered power and change in detail (Kenny, 2007; Mackay, Kenny and Chappell 2011; Krook and Mackay, 2011; Chappell and Waylen, 2013). Gender has been depicted as a key feature of the structure and practices of institutions, showing how some deeply embedded institutional features, such as the Weberian understanding of public administration as neutral and rational, with its emphasis on abstract rationality, objectivity and dispassionate judgment, are strongly biased and deploy a strong masculine subtext (Stivers, 1993; Chappell, 2006). This bias explains to a great extent why gender change proposals are often perceived as too political –even ideological-, emotional and related with partial interests, which contributes to the evaporation of gender equality during the policy process and pushes for its technocratisation.

Resistance triggered by these gender reforms should also be considered in the design, implementation and evaluation of gender initiatives. Recent scholarship has begun to do it, unpacking its reasons, types and holders (Lombardo and Mergaert, 2013; Mergaert and Lombardo, 2014). In this sense, insights on organizational change stemming from organization theory literature (Agócs, 1997; Calás, Smircich and Hovino, 2013) and feminist policy studies (Schofield and Goodwin, 2005; Eveline and Bacchi, 2009; McGauran, 2009; Benschop and Verloo, 2011) should also be considered.

3.3 CHALLENGE #3: EVAPORATION, WATERING DOWN AND THE MEANING OF GENDER EQUALITY

Depoliticisation processes should also be understood as related to the discursive nature of policymaking. The involvement of a great number of actors in the mainstreaming of gender multiplies the possibilities of displacing equality meanings, as the

implementation process meets not only institutional inertias, but also conceptual prejudices and ideological and conceptual disagreements. Although GM aims –at least in theory- to a strong ideological and structural change, this approach is not necessarily shared by all agents. As a result, programs may end up being contradictorily or differently defined regarding their initial intentions, as the processes of framing, stretching and bending the concept of equality when put into practice may lead to its evaporation, dilution or subordination to other objectives¹³⁶ (Jalusic, 2009; Lombardo, Meier and Verloo 2009a).

Moreover, the concept of gender equality underlying gender policies cannot be taken for granted, as has proved to be inherently open, changeable and under dispute (Lombardo, Meier and Verloo, 2009a). It is more common to apply understandings of gender equality that fail to promote structural change (Verloo, 2005) and to integrate some issues and concrete actions to existing policies, than to achieve more far-reaching changes in policy paradigms and agendas (Jahan, 1995). The more transformative approaches, thus, are not sufficiently spread yet. The question then is, as Eveline and Bacchi (2005) ask in the title of their article: “What are we mainstreaming when we mainstream gender?”

Indeed, the conceptualization of gender and gender (in)equality has always been central to feminist debates, as different understandings underlying particular gender change strategies have a greater or lesser transformative potential.

Regarding gender equality, Judith Squires (1999) distinguished between the paradigms of inclusion, reversal, and displacement –which grounded equality in sameness, difference and diversity, respectively. They lead to distinct ways of conceptualizing mainstreaming, and consequently have different effects. Only the displacement strategy entails the transformation of the norms of equivalence themselves and displaces the

¹³⁶ The economic foundational underpinnings of the EU integration project, for instance, have been considered a powerful reason for the contemporary shortcomings of gender mainstreaming in this institution, since they have framed gender equality as instrumental to economic growth more than as a goal by itself (Weiner and MacRae, 2014).

equality/difference dichotomy that constitute Wollstonecraft's dilemma (Squires 2005). These conceptualizations also relate to the very meaning assigned to gender: only understandings of gender as systemic, structural, deeply rooted and complex may lead to interventions avoiding depoliticisation. While a more static and categorical view is considered to inhibit the transformative potential of gender mainstreaming, understanding gender as a verb rather than as a noun may hinder an essentialist drift (Eveline and Bacchi, 2005; Beckwith, 2005). Furthermore, many studies have shown how the predominant concept of gender equality within the GM project lacks an intersectional approach and is biased against other inequality dimensions such as ethnic origin, social class, religion, or race (Bacchi, 2009).

Hence, the third challenge of gender mainstreaming practices is to maintain the political tension and a structural and comprehensive transformative will throughout all the policy process. In this sense, an exercise of reflection on the political contents of the strategy becomes particularly useful (Bacchi, 2009; 20016). We suggest that it is fundamental to monitor and make explicit how values, political objectives and notions related to gender equality are put into practice by the actors involved in policymaking. In particular, evaluation needs to assess the degree of structural change these notions entail, as well as to raise awareness of how policy itself constitutes gendered realities. Likewise, the importance of the context must not be neglected. The very possibility of a universal assessment of more and less "transformative" actions should be questioned, and institutional and contextual settings should always be taken into account (Krizsán and Lombardo, 2013).

4. FINDINGS

In this section we discuss how some specific evaluation designs may contribute to face these challenges.

4.1 EVALUATING GENDER CHANGE STRATEGIES

First of all, we argue that ineffective implementation needs to be identified and monitored on a regular basis. To do so, the gender change strategy has to be evaluated

by itself (Bustelo, 2003); that is, how, by what means, and to what extent policymaking processes are being transformed in a more gender-equal way in a particular setting.

Despite the GM strong tendency to benchmarking, the features of a gender change strategy should not be taken for granted. The backgrounds of equality policies and the characteristics of each institutional setting matter, so the actual configuration of mainstreaming tools is an empirical open question to be assessed in each particular case. Moreover, we should not assume that it is neither totally explicit nor clearly and accurately known by the actors involved. As a consequence, the overall gender change strategy and each institution as a whole have to become key subjects of evaluation. The foreseen process of change has to be unpacked, analysing the design, implementation, outputs and outcomes of the particular policy tools deployed to modify policymaking in order to promote gender equality.

Thus, the first step is to depict the specific gender change strategy of a particular setting. Here we suggest it may be more useful to focus on the very logic of policymaking dynamics instead of the toolkit approach characteristic of GM implementation. This may help to build a comprehensive perspective and to identify unprecedented intervention opportunities or innovative practices that are being put into use.

In our analysis of the Basque and the Catalan equality policies we portrayed each change strategy identifying the GM instruments deployed in the different policy processes, which we present in table 2. Notice that -with some minor differences left outside this article- this model could be applied to both cases due to an overall similarity of their approach stemming from quite comparable policy styles and gender policy pathways. More differences can be found, however, in the actual application of these tools.

Moreover, a distinction between specific and decentralized mechanisms should be introduced in order to distinguish those centralised by equality agents (equality bodies or units, gender training, specific regulations on equality, for instance) from those created so that the principle of equality can travel and expand toward the rest of the actors involved in policy making (e.g. structures of interadministrative and interinstitutional coordination or equality criteria on the allocation of economic

resources). While the former allow a better control over policy contents and are more likely to prevent equality from being distorted, evaporated or serving other ends; the latter are useful for exerting pressure, managing relations, providing tools and expertise, and supervising the incorporation of a gender perspective (Alfama and Cruells, 2011). In each context, several complex and dynamic balances have been established between these two types of centralisation and decentralisation mechanisms.

Table 2: Types of instruments related to GM implementation by policy processes

Policy process	Gender goals	Type of instrument	Examples of instruments
Policy adoption and planning	To introduce and specify the commitment with GM and gender equality	Specific	Equality programs and plans Internal equality plans (Human Resources)
		Decentralised	Inclusion of gender objectives in sectoral planning
Monitoring, Accountability and Evaluation	To monitor and assess specific equality policies and measures, as well as the performance of different actors.	Specific	Monitoring systems of equality policies Evaluations of equality policies
	To include gender perspective in mainstream policy monitoring and evaluation	Decentralised	Inclusion of a gender perspective (analysis, questions, voices...) into policy monitoring systems
Institutional Structuring	To set up equality structures	Specific	Equality structures (bodies, units and/or agents)
	To adapt administrative structures to implement GM	Decentralised	Structures of interadministrative and interinstitutional coordination in the field of equality, task forces.
Knowledge Management	To inform about and communicate on gender initiatives To provide gender knowledge to all policymakers To correct the gender bias in policy analysis	Specific	Information, communication and visibility of equality issues Gender observatories Gender training Gender guides, methodological tools, protocols, manuals, etc.

	and communication practices	Decentralised	Use of gender-inclusive language Consulting aimed at policy makers Introduction of a gender perspective into non gender-specific training, statistics, diagnosis, studies, e.g.
Resource Allocation	To devote sufficient resources for equality promotion	Specific	Budget for equality plans, programs and units Financial aid for specific initiatives for equality
	To include equality criteria on the distribution of economic resources	Decentralised	Gender budgeting, gender impact assessment on budgets, equality clauses in funding and public contracts and aids
Regulation	To define gender equality commitments	Specific	Equality Laws, Gender Mainstreaming Laws
	To introduce equality principles in sectoral regulations	Decentralised	Gender impact assessment on normative
Participation	To set up open forums concerning gender equality	Specific	Equality boards and participative processes concerning equality Support to feminist and women's organisations
	To support the articulation of the women's movement and the expression of feminist voices To guarantee women's participation and parity on decision-making processes To ensure the presence of feminist voices (gender experts and women's movements) in all policy-making stages To include equality objectives into non-specific participative boards	Decentralised	Equality criteria and clauses concerning personnel selection and recruitment, affirmative action policies in HR Equality criteria and clauses concerning decision-making boards and juries Support to the participation of women, equality bodies, gender experts' and feminist voices on the decision-making in all public policies

Source: Prepared by the authors

From the knowledge of a particular gender change strategy, its realisation, outputs and outcomes must be analysed. To do so, we argue that the evaluative approach needs to progressively move from assessing the implementation of a particular plan and/or the application of a specific tool, to exploring and monitoring its impact on the whole institution. The object of evaluation necessarily has to be the performance of the entire institution toward a more gender-equal policymaking, and in particular the transformation of administrative processes of policy design, implementation and evaluation. Moreover, by so doing it is possible to distinguish the various speeds of progress and the main existing obstacles and resistances, so that the mainstreaming practices can be revised and adjusted, and naming and shaming strategies can be put into place when needed. This approach requires detailed information on the very process of policymaking, which is not always available due to the sectoral segmentation of bureaucracies and the frequent lack of aggregated and analytical data. Overcoming this obstacle might be possible by resorting to more intensive and focused research techniques, but this is not always feasible within the usual time and resource constraints of evaluation practice.

In the evaluation of Basque gender policies, we were used an online monitoring system to assess the performance in gender issues of public administrations (Departments, local authorities, and public companies and agencies). Commissioned by Basque Women's Body, in 2010 we designed this system focusing on assessing the degree of application of the GM instruments put in place. It allows conducting longitudinal and comparative analysis. While this undoubtedly fixes a particular definition of what to mainstream gender in policymaking means in practice, it can also be extremely useful to identify and address non-implementation. Catalan evaluation also relied in a data monitoring system (Obradors, Alfama, Cruells, 2008a).

4.2 BRINGING POWER RELATIONS AND POLITICAL OBJECTIVES IN

The assessment of the formal application of gender mainstreaming tools, however, does not help to prevent a technocratic understanding of gender change. It is crucial to further explore how these mechanisms work (or do not) in particular contexts, what problems and resistances appear and to what extent they are useful to transform policy contents. We suggest that evaluation research has to apply qualitative analysis in order to understand power dynamics and contextual specificities.

In order to do so, in the evaluation of the Catalan plans we critically examined how the different policy tools were put into practice. On the basis of the model exposed in Table 2, a sample of mainstreaming mechanisms were selected for a more in-depth examination of their design, development, implementation, and outcomes, drawing on interviews and desk analysis¹³⁷ (Obradors, Alfama, Cruells, 2008b). Also in the evaluation of Basque Country's GIA, a thorough review of this policy tool was carried out assessing both its contents and its application process (Emakunde, 2016).

This kind of analysis may help to assess policy and institutional dynamics in a more contextualised and 'repoliticised' way, taking distance from the usual technocratic checklist approach to pay attention to the everyday practice of the actors involved and bringing back to the analysis its ultimate goal. This may be useful considering that Equality bodies and femocrats themselves are not always aware of how mainstreaming tools are being applied, of the interactions amongst them, and of the problems they face. Gender Impact Assessments, for instance, may play a different role depending on how they are conceptualised and how they are embedded in the wider strategy of gender change. In Catalonia and the Basque Country this same tool has had different uses and effects. In order to understand the actual dynamics of gender change a specific analysis of bottlenecks and resistances triggered by gender change champions is required.

4.3 WHICH GENDER EQUALITY DO WE MAINSTREAM? EVALUATING CONCEPTS AND POLITICAL OBJECTIVES

To further address the depoliticisation problem, we finally suggest that evaluation must pay specific attention to the content and concepts put into practice in gender policies. Discursive analysis, content evaluation –both at the design and/or at the implementation stage-, as well as the interrogation of policy problem formulation, can be useful tools in the analysis of how gender polices are constituting the problem of inequality and to what extent they address structural change, alongside with the tracing of the complex and dynamics processes of stretching, bonding and linking of equality concepts through policymaking.

¹³⁷ The policy processes tools examined were those regarding institutional structuring; monitoring and evaluation; training; and regulation.

In the Basque Country, we tested two different methodologies¹³⁸. On the one hand, in the most recent evaluation of the application of Gender Impact Assessments, we addressed the challenge of identifying the kind of concepts and objectives put into place when reviewing norms and laws from a gender perspective (Emakunde, 2016). We identified both the specific gender equality measures included in the norm's drafts and the additional measures proposed by GIA, tracking which of the latter were eventually incorporated into the approved norms. The analysis of the measures show a significant diversity, ranging from gender parity criteria, different sorts of positive actions, removal of gender bias in decision-making or resource allocation processes, as well as some actions addressing intersectional inequalities, among other possibilities. To go beyond a mere typology of measures, we also attempted to grasp the degree of transformation these measures entailed, testing an operationalization of this question according to four criteria. Two of them referred to the measures themselves: their binding character and their transformative potential of gender structures. The other two criteria pointed to the field where these measures were to be applied: the social relevance of the norm and the level of resistance to gender change of the topics and/or institutions involved. With the combination of these criteria we assessed the attempted degree of transformation of particular initiatives, considering that the more of these criteria were met, the more gender transformative the initiative was considered to be.

On the other hand, we also conducted an in-depth policy design evaluation, where the contents and coherence of the gender equality policies developed by the Basque government were assessed (Emakunde, 2011). We began by developing a conceptual analysis of the framework policy document of the moment (the 5th Plan for Women and Men Equality), mapping its main political objectives, the values deployed and the concepts involved, establishing also the proper relations among them¹³⁹. After we defined the conceptual map,

¹³⁸ Due to time restrictions, we focused our analysis only on policy design. However, it could also be applied to the implementation stage and to its results –modulating perhaps the importance given to the discursive elements and focusing more on the analysis of the actions performed.

¹³⁹ To show the sort of analysis that we pursued, the examination of the Axis 1 of the 5th Plan, devoted to “Women’s Empowerment and Change of Values”, found a conceptualization of Empowerment as related to women’s effective access, exercise and control of rights, power, resources and benefits. This notion included the need to promote women’s autonomy and gender awareness, alongside with their participation in economic, political and social areas, the acknowledgment of women’s contributions and the promotion of more inclusive social values. To sum up, it is a notion that –at least on paper- includes recognition, redistribution and

we assessed how the different Departments had assumed and materialised those objectives and concepts, addressing three issues: the relative importance given to the different conceptual dimensions involved (both in quantitative –number of actions- and qualitative terms –how these objectives and concepts are being translated); the typologies of actions foreseen (more or less binding or ambitious); and the analysis of the subjects and spheres being targeted by actions. This allowed us to see whether the agents involved shared concepts of gender equality and political priorities, and to identify topics and objectives being filtered out or diluted, as well the main controversies, deviations and misunderstandings.

In addition, we paid special attention to the crossing between political objectives and typologies of action, considering that certain objectives –precisely those most controversial or resistant to change- tend to be addressed through the least binding initiatives (such as raising awareness actions). Likewise, the analysis of the target of interventions allowed us to discuss the transformational character and the intersectional perspective of equality initiatives. The very emergence of the GM approach historically originates from the consideration that an excessive focus on women in gender policies would be detrimental to the capacity of achieving real change, and that the focus needs to move toward the modification of social structures (either public, corporate or social), and male attitudes and behaviours. Accordingly, evaluation specifically reviewed the target of the programs: Were men a target group? (And if so, regarding what issues?) Were other social groups marked by gender relations included (like LGTBI people)? Was women's diversity based on age, origin, social class, race, religion, disability or sexual orientation taken into account? (In what way and regarding what issues?) To what extent did actions intend to influence not only individual women and men but also public and private social structures and institutions –like schools, companies, media and families, among others?

representation issues, and goes beyond a strictly individual approach to define collective goals (Emakunde, 2011).

5. EVALUATION AND GENDER MAINSTREAMING: SOME ROUTES TO EXPLORE

After describing and discussing our experience evaluating GM both in the Basque Country and Catalonia, we now move on to point at some further implications of these findings for other contexts.

In the first place, when it comes to monitor ineffective or partial implementation, we have underlined the fundamental need to assess the global change strategy. However, generally speaking gender policy evaluations have focused on the activities and outputs of gender equality plans and programs (Bustelo, 2003; 2016)¹⁴⁰, rather than on the evaluation of the GM strategies and processes as a whole, probably due to the lack of GM effective and comprehensive implementation (Bustelo, 2017). Despite a few interesting experiences carried out within the United Nations system¹⁴¹, some partial analysis focused on specific mainstreaming tools¹⁴², and the European Institute for Gender Equality's work on monitoring the institutional mechanisms for the advancement of gender equality (EIGE, 2014), more systematic work in this direction needs to be done.

To be able to answer questions about ineffective implementation and change in policymaking processes –and consequently to exert pressure on reluctant actors when necessary- it is crucial to improve data available on the very process of policymaking. One of the main tasks for equality policies is to advance towards the development of information systems and evaluation indicators to monitor these issues. This requires close collaboration with some key actors having a global view of the institution: for instance, those units in charge of planning,

¹⁴⁰ At the EU level, for instance, several reviews of gender equality programs can be mentioned, being the most recent the review of the Strategy for equality between women and men 2010-2015 (European Commission, 2013; European Parliament, 2015). The importance of the successive Beijing Reports prepared by European institutions and Member States should also be outlined. That said, monitoring and evaluation systems developed by Member States are still considered to be weak and not systematic (EIGE, 2014).

¹⁴¹ For instance, conducted at the UNDP, UN-HABITAT, the World Bank, or the ILO (Bastia, 2000; , Forti, 2003; Gopal, 2005; and Sadik , 2006).

¹⁴² Such as gender training (Lombardo and Mergaert, 2013), gender experts (Ferguson, 2014), Gender Analysis (Bacchi *et al.*, 2005), or Gender Impact Assessments (Roggeband and Verloo, 2006; Meier and Celis, 2011; Alonso, Diz and Lois, 2010).

monitoring, coordinating and evaluating policies, as well as those responsible for data systems and for the processes of organizational modernisation.

Although necessary, this kind of monitoring practice raises significant concerns on its depoliticisation potential. Without a clear feminist underpinning and a political focus on this issue, it can easily fall into a toolkit or checklist approach implemented through some output quantitative indicators, and thus unable to provide relevant information on the substantive changes achieved. This evidences the twofold role that evaluation plays in the GM strategy: it is not only one of the policy stages where the gender perspective must be incorporated, but also a powerful tool to regender the policy process in itself¹⁴³. Therefore, evaluation is somehow both judge and party. As a result, we need to outline the political nature of evaluation practice and to reflect on the specific responsibilities and positioning that it poses to its practitioners. In order to acknowledge the political nature and the ethical and political consequences of this practice of inquiry, a pluralist, democratic and/or participatory approach to evaluation (Monnier 1992) is required. To further promote gender change, evaluation must have a comprehensive and flexible approach, and be able to integrate different types of evaluative and methodological perspectives.

Secondly, we have argued that the risk of strengthening technocratisation can be counteracted by paying special attention both to its political effects and to the dynamics of change and resistance. Regarding the former, the political objectives must be brought to the forefront, examining GM capacity to effectively set the agenda and change policy outcomes. To do so, the feminist basis of evaluation research must be guaranteed, introducing both feminist knowledge and feminist advocates to the evaluation practice, with special attention to the inclusion of women's and feminist voices, which will strengthen the political commitment with gender change (McGauran, 2009). Concerning policy dynamics, everyday practices have to be analysed, including the voice of the actors involved, and taking into consideration both the specificities of every context and its power dynamics.

¹⁴³ In fact, some GM instruments, as GIA or gender budgeting, can be considered themselves specific forms of ex ante policy evaluation.

In our research a qualitative approach has allowed deepening into actual implementation, disclosing local settings, advances, obstacles and resistance. However, a more systematic analysis of these resistances has yet to be undertaken. Improving our knowledge on who is resisting gender change, by what means, and for what specific reasons in particular settings would provide significant insights to improve the strategy of action. Here feminist contributions on institutional change and particularly on resistance to equality can be highly valuable to build this kind of evaluation models. Again, the unique entrance that evaluation research offers to the inner world of institutions may provide interesting contributions to the debate about the prospects of structural gender change in public administration. In this sense the lack of widespread dissemination of the evaluations conducted and the weak dialogue between evaluation practice and academic research should be addressed.

Finally, and regarding the need to keep the focus on structural transformation to further counteract depoliticisation, we have stressed that the evaluation of the gendered political content of public policies –particularly gender initiatives- is one of the key undertakings for the gender mainstreaming project. We need to develop tools to trace the substantive dimension of policies. To do so, we turned to the analysis of policy contents and objectives introduced at the design stage to show how the concept of gender equality was specified by different actors.

The more successful the GM strategy is, the more we will need to address this kind of discursive analysis and problem formulation, as opportunities of subordination or dilution of equality contents increase. Moreover, the analysis of policy content and coherence could –and should- also be developed beyond gender specific policies, exploring the coherence between gender initiatives and other mainstream policies (as in Espinosa, 2014). However, experiences of policy design evaluation are quite scarce, as evaluation has been so far generally oriented to assess activities, outputs and outcomes rather than focusing on the conceptualization of public policy and its constitutive effects (Bustelo and Verloo, 2009). Furthermore, when addressed, mainstream policy design evaluation tends to draw on a positivist and rationalist paradigm aiming at identifying cause-effect relations. Needless to say, this does not serve the purpose of repoliticizing policies. A more discursive approach to policy design evaluation should thus be developed since public policies are the result of social constructions and arguments on political issues involving the participation of diverse actors (Bustelo and Verloo, 2009). From this point of view, the interrogation on how concepts and political values are represented in

public policies, constructing gender –and other segmentation processes- in a particular way which have specific effects on people’s lives (Bacchi, 1999; 2016), should always be present in gender policy evaluation.

While we can find relevant feminist policy scholarship on the dynamic and discursive nature of public policies (Lombardo, Meier and Verloo, 2009a), besides some remarkable contributions¹⁴⁴ most of these insights have not been applied to specific evaluation models. More practical evaluation designs are required in order to answer key questions such as: What are the paradigmatic underpinnings of specific gender initiatives? To what extent are they transformative? How can we assess these contents and their impact in relation to specific institutional and contextual legacies of a particular setting (Krizsán and Lombardo, 2013)? Altogether, these issues pose significant challenges to evaluation practitioners and scholars alike, as this discussion sheds light on the analyst’s political role and the need to make his/her position and perspective explicit.

6. FINAL REMARKS

Throughout the article, we have examined how evaluation may help to address the main challenges faced by GM. Based on the authors’ empirical experience, some specific approaches and models of evaluation have been described and discussed. It has been argued that evaluation constitutes a privileged opportunity to improve GM implementation, as it brings access to the core of institutions, a core that cannot easily be reached from the outside; it allows visualising resistance and advancements, formulating new questions, identifying new allies, and assessing the success and failure of different strategies and instruments.

To sum up, evaluation may be a powerful tool to regender the policy process: as a practice devoted to examine how policies actually work in order to improve them, it ‘has an enormous potential to detect where, when and how the gender component was lost across the policy

¹⁴⁴ Here it is worth noticing a few relevant contributions on the use of Critical Frame Analysis methodology for evaluation purposes (Bustelo and Verloo, 2009; Meier and Celis, 2011), the resort to Program Theory evaluation to grasp the different understandings of what gender is and how it changes (Ligero et al., 2014), or to Gender Analysis to reflect on the representation of gender inequality in policy development and evaluation (Bacchi *et al.*, 2005).

making process and to propose how to re-include it' (Bustelo, 2017, p.2). Its focus on learning and on the critical examination of specific practices makes room for the introduction of gender expertise in policymaking alongside other more commonly used GM tools like gender training or GIA.

Nonetheless, we argue that more knowledge on gender and evaluation is needed. This would entail, in the first place, a more systematic evaluation practice –either of gender policies or of mainstream policies from a feminist perspective-, followed by a wider dissemination of findings. Secondly, a thorough reflection on evaluation would be necessary, which could be achieved both through the conduction of meta-evaluations and through more empirical and theoretical academic research on evaluation itself. In this sense, the use of evaluation findings and reports as secondary data for academic research seems to be an underexplored opportunity. Strengthening the links between policymaking, research and evaluation may enhance organizational learning, policy improvement and a more gender-equal policymaking. While feminist scholarship provides a more nuanced and reflexive picture of the dilemma involved in mainstreaming gender and in gendering knowledge, evaluation practitioners hold valuable practical and contextual knowledge of processes of policymaking and policy change in different settings. Overall, gender scholarship needs to pay more attention to the role evaluation may play in gender mainstreaming implementation.

7. REFERENCES

Agócs, Carol, 1997. Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression. *Journal of Business Ethics*, 16(9), pp. 917-931.

Alfama, Eva, and Cruells, Marta. 2011. Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género.” *X AECPA Congress*, Murcia, September 7-11.

Alfama, Eva, y Martí, Marc, 2012. *Avaluació del Pla de polítiques de dones del Govern de la Generalitat 2008-2011*. Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y Anna Obradors, 2008. *Informe L'avaluació i el seguiment en les polítiques de gènere*. Barcelona, Institut Català de les Dones, mimeo.

Allwood, Gill, Guerrina, Roberta, MacRae, Heather, 2013. Unintended consequences of EU policies: Reintegrating gender in European studies. *Women's Studies International Forum*, 39, pp. 1-2.

Alonso, Alba, 2015. *El mainstreaming de género en España: hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Alonso, Alba, Diz, Isabel and Lois, Marta, 2010. La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones: un análisis de los informes de impacto de género. *Revista Española de Ciencia Política*, 24: pp.107-136.

Bacchi, Carol, 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.

Bacchi, Carol, 2009. The issue of intentionality in frame theory: the need for reflexive framing. In: Lombardo, Emanuela, Petra Meier, and Mieke Verloo, eds. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*. New York: Routledge, pp. 19-35.

Bacchi, Carol, 2016. Policies as Gendering Practices: ReViewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38 (1), pp. 1-22 | Published online: 20 Jul 2016

Bacchi, Carol, and Joan Eveline. 2003. Mainstreaming and neoliberalism: A contested relationship. *Policy and Society: Journal of Public, Foreign & Global Policy*, 22 (2): 98-118.

Bacchi, Carol, Eveline, Joan, Binns, Jennifer, Mackenzie, Catherine and Harwood, Susan, 2005. Gender Analysis and Social Change: Testing the Water. *Policy and Society*, 24 (4), pp. 45-68.

Bastia, Tanja, 2000. Qualitative and Quantitative Indicators for the Monitoring and Evaluation of the ILO Gender Mainstreaming Strategy. Working Paper, ILO: Geneva.

Beckwith, Karen, 2005. A Common Language of Gender? *Politics & Gender*, Vol. 1, Issue 1 March 2005, pp. 128-137.

Benschop, Yvonne and Verloo, Mieke, 2006. Sisyphus' sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15(1): pp. 19-33.

Benschop, Yvonne and Verloo, Mieke, 2011. Gender change, organizational change, and gender equality strategies. In *Handbook of Gender, Work & Organization*, pp. 277–290. London: John Wiley.

Bustelo, María, 2003. Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Metaevaluation Study. *Evaluation* 9 (4): pp. 383-403.

Bustelo, María, 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.

Bustelo, María, 2012. Gender Training Evaluation at the Policy Level as an Essential Tool for Gender Mainstreaming. *IPSA World Congress of Political Science*, Madrid, July 8-12, 2012.

Bustelo, María, 2014. Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-governed Spain. *Sex Roles*, 74 (3), pp. 107-120.

Bustelo, María, 2017. Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1), pp. 84-101

Bustelo, María and Espinosa, Julia, 2015. Evaluating gender equality policies: What does quality mean and how to evaluate it?. *Equal is not enough Conference*. Antwerp, february 2015.

Bustelo, María and Verloo, Mieke, 2009. Grounding policy evaluation in a discursive understanding of politics. In: Lombardo, Emanuela, Petra Meier, and Mieke Verloo, eds. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*. NY: Routledge, pp. 153-68.

Calás, Marta B., Smircich, Linda y Holvino, Evangelina, 2013. Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times... Changing Theories?. En Savita Kumra, Ruth Simpson, y Ronald J. Burke, eds. *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*. London: Oxford University Press, pp.17-52.

Chappell, Louise, 2006. Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'. *Politics & Gender*, 2, pp. 221–63.

Chappell, Louise and Waylen, Georgina, 2013. Gender and the Hidden Life of Institutions. *Public Administration*, 91 (3): pp. 599-615.

Daly, Mary, 2005. Gender mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3): pp. 433-450

Debusscher, Petra, 2014. Gender mainstreaming on the ground? The case of EU development aid towards Rwanda. In: Weiner, Elaine and MacRae, Heather, eds. *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, Vol. 18, pp. 1-23.

EG-S-MS. 1998. *Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices* (May 1998), Strasbourg: Council of Europe.

EIGE (European Institute for Gender Equality), 2014. *Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Emakunde-Instituto Vasco De La Mujer, 2011. *Evaluación de coherencia. V Plan para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Emakunde, 2016. *Evaluación de los procesos de evaluación previa del impacto en función del género en la CAE*. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Espinosa, Julia, 2011. *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. PhD dissertation. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Espinosa, Julia, 2014. La igualdad de género en la cooperación española y en la iniciativa Marca España. Abordajes e inconsistencias en tiempos de crisis. *Investigaciones Feministas*, Vol 5, pp. 259-288.

European Commission, 2013. Commission Staff Working Document (SWD(2013)339 final) *Mid-term review of the Strategy for equality between women and men (2010–15)*, Date: 16.9.2013, Brussels.

European Parliament (Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Women's Rights & Gender Equality - DG for International Policies), 2015. *Evaluation of the Strategy for Equality between women and men 2010-2015 as a contribution to achieve the goals of the Beijing Platform for Action, prepared by*, European Union, Brussels.

Eveline, Joan, and Bacchi, Carol, 2005. What are we mainstreaming when we mainstream gender? *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), pp. 496 -512.

Eveline, Joan, and Bacchi, Carol, 2009. Obeying organizational "rules of relevance": Gender analysis of policy. *Journal of Management and Organization*, 15 (5), pp. 566-581.

Ferguson, Lucy, 2014. "This Is Our Gender Person". The messy business of working as a gender expert in international development, *International Feminist Journal of Politics*, pp. 1-18.

Forti, Sarah, 2003. *Forward looking Evaluation of Gender Mainstreaming in UN-Habitat*. Evaluation Report 1/2003, UN-HABITAT publications.

Gopal, Gita, 2005. *Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy, 1990-99*. World Bank publications.

Hafner-Burton, Emilie M. and Pollack, Mark A., 2009. Mainstreaming gender in the European Union: Getting the incentives right. *Comparative European Politics*, 7(1), pp. 144-138.

Jahan, Rounaq, 1995. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. London: Zed Books

Jalusic, Vlasta, 2009. Stretching and bending the meanings of gender in equality policies. In: Lombardo, Emanuela, Petra Meier, and Mieke Verloo, eds. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*. NY: Routledge, pp. 52-67.

Kantola, Johanna and Squires, Judith, 2012. From State Feminism to Market Feminism? *International Political Science Review*, 33(4), pp. 382 –400.

Kenny, Meryl, 2007. Gender, Institutions and Power: A Critical Review-. *Politics* Vol. 27(2), pp. 91–100

Krizsan, Andrea and Lombardo, Emanuela, 2013. The quality of gender equality policies: A discursive approach. *European Journal of Women's Studies* 20 (1): pp. 77-92. DOI: 10.1177/1350506812456462

Krook, Mona Lena and Mackay, Fiona, eds., 2011. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.

Ligero, Juan Andres, Espinosa, Julia, Mormeneo, Carmen and Bustelo, María. 2014 *Making Evaluation Sensitive to Gender and Human Rights. Different Approaches*. Madrid: MAEC. Available at http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/diferentes_aprox_ingles.pdf

Lombardo, Emanuela, 2005. Integration or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution Making Process. *Social Politics*, 12(3), pp. 412-432.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra and Verloo, Mieke, eds. 2009a. *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending and policymaking*. London: Routledge.

Lombardo, Emanuela, Petra Meier and Mieke Verloo. 2009b. "Conclusions. A critical understanding of the discursive politics of gender equality". In *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*, edited by Lombardo, Emanuela, Petra Meier, and Mieke Verloo, 186-203, NY: Routledge.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra and Verloo, Mieke, 2013. Policymaking. In: Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and Laurel Weldon eds. *Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp 679-702.

Lombardo, Emanuela and Mergaert, Lut, 2013. Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), pp. 296–311. doi:10.1080/08038740.2013.851115

Mackay, Fiona, Kenny, Meryl y Chappell, Louise, 2011. New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?. *International Political Science Review*, 31 (5), pp. 573-588.

Mazey, Sonia, 2001. *Gender mainstreaming in the EU. Principles and Practice*. London: Kogan

McGauran, Anne-Marie, 2009. Gender mainstreaming and the public policy implementation process: Round pegs in square holes? *Policy and Politics* 37(2): pp. 215–233.

Meier, Petra and Celis, Karen. 2011. Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of GM. *Social Politics*, 18(4), pp. 469-89

Mergaert, Lut and Lombardo, Emanuela, 2014. Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy. In: Weiner, Elaine and Heather MacRae, eds. *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, Vol. 18, Article 5. doi:10.1695/2014005

Mergaert, Lut and Minto, Rachel, 2014. Ex ante and ex post evaluations: two sides of the same coin? The case of gender mainstreaming in EU Research Policy. *European Journal of Risk Regulation*, 17(April), pp. 1–19.

Mergaert, Lut, Verloo, Mieke and Bleijenbergh, Inge, 2014. Sustainability of gender mainstreaming: the effect of different levels of institutionalization. *Atgender Spring Conference*. Barcelona, June 25-27 2014.

Minto, Rachel and Mergaert, Lut, 2015. The rol of evaluation in mainstreaming gender: room for improvement in EU research policy? “*Equal is not enough Conference*. Antwerp, february 2015.

Monnier, Eric, 1992. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008a. *Informe Avaluació i seguiment general Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008b. *Informe final. Avaluació dels mecanismes emprats per impulsar la transversalitat de les polítiques de dones. Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Obradors, Anna, Alfama, Eva, Cruells, Marta, 2008c. *Informe final d'avaluació. Aproximació als impactes del Vè Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, mimeo.

Rees, Teresa, 2005. Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), pp. 555-574.

Roggeband, Conny and Verloo, Mieke, 2006. Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach. *Policy and Politics*, 34(4), pp. 615-632.

Sadik, Nafis. Dir, 2006. *Evaluation of gender mainstreaming in UNDP*. UNDP publication.

Schofield, Toni and Goodwin, Susan, 2005. Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24, pp. 25–44.

Squires, Judith, 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press

Squires, Judith, 2005. Is Mainstreaming transformative? Theorizing Mainstreaming in the context of Diversity and Deliberation. *Social Politics*, 12(3), pp. 366-388.

Stivers, Camilla, 1993. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Verloo Mieke, 2005. Displacement and empowerment: reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society* 12: pp. 344–365.

Verloo, Mieke, ed., 2007. *Multiple meanings of gender equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. CEU Press: Budapest.

Walby, Sylvia, 2005. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3), pp. 321-343.

Weiner, Elaine and MacRae, Heather, eds., 2014. The persistent invisibility of gender in EU policy. *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, Vol. 18, pp. 1-20.

Conclusiones

En este apartado de conclusiones se señalan brevemente las principales aportaciones y límites de la disertación doctoral, se exponen los aprendizajes más importantes extraídos del proceso de investigación y se recogen propuestas para mejorar futuras investigaciones sobre el *mainstreaming* de género.

1. APORTACIONES Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN DOCTORAL

Recordemos que el objeto de la investigación era el diseño, implementación y resultados de la estrategia del *mainstreaming* de género; esto es, el examen detallado de cómo se impulsa la transformación de la administración pública corrigiendo sus sesgos sexistas para que se produzcan unos resultados más igualitarios. Indago pues en la clásica tensión entre acción y estructura, entre reproducción y transformación de las exclusiones de lo instituido mediante los discursos y prácticas de las personas en su actividad cotidiana. Se mantiene el interés central en la capacidad de transformación de la realidad que tiene el feminismo y la interrogación sobre cómo los sesgos de género preexistentes inciden en esta capacidad.

Estos objetivos se han desarrollado en 4 artículos distintos.

1. El primero presentaba los debates y herramientas teóricas acerca del cambio institucional hacia la igualdad.

2. El segundo examinaba el impacto de la crisis económica en la implementación del *mainstreaming* de género.
3. El tercer artículo se ha dedicado a analizar muy exhaustivamente el caso de Euskadi.
4. Finalmente el cuarto ha profundizado en papel que puede jugar la evaluación, a partir de la diversas experiencias prácticas realizadas en Cataluña y Euskadi.

En el ámbito teórico, la tesis ha proporcionado un completo marco analítico sobre el cambio institucional de género: sobre cómo promoverlo, analizarlo y evaluarlo; que bebe de la literatura feminista sobre políticas públicas, sobre *mainstreaming* de género, y sobre cambio y continuidad institucional, desarrollando una fenomenología detallada de la transformación feminista del Estado y de las resistencias a ésta.

Con todo ello, he desarrollado un modelo complejo y sistemático de análisis de la implementación del *mainstreaming* de género que abarca a la institución en su conjunto, toma en cuenta las relaciones de poder y las resistencias y desarrolla una mirada a largo plazo, integrando el tiempo al análisis, así como los cambios de escenario producidos en los últimos años con la emergencia de restricciones presupuestarias y nuevas tensiones políticas y sociales.

Este modelo incorpora e integra los factores críticos señalados por la literatura: el tipo, articulación y alcance de las herramientas de descentralización del principio de igualdad utilizadas; el papel de los organismos y agentes de igualdad en su aplicación; la gestión del conocimiento de género y las prácticas analíticas y deliberativas que se desarrollan; los conceptos de igualdad que se ponen en juego; y el grado de participación de la ciudadanía y de los movimientos de mujeres y feministas.

He mostrado que examinando éstos elementos se puede definir un determinado modelo de transformación feminista del Estado y evaluar el éxito que ha tenido en esta empresa, así como dar respuesta a la pregunta de hasta qué punto el *mainstreaming* de género tiene o no capacidad de transformación de la realidad en clave inclusiva.

Esto ha permitido detectar dos tensiones clave que definen la implementación del MG: la tensión entre extensión y control, y entre normalización y transformación. Para afrontar estos desafíos se ha señalado la importancia de la participación y la reflexividad, como elementos

que permiten mantener de forma continua en primer plano la dimensión política de la política pública y el debate sobre las necesidades y prioridades sociales.

En este sentido, se ha subrayado también la importancia de poner en marcha mecanismos institucionales más sistemáticos que favorezcan el aprendizaje institucional, mediante una reflexión sobre los contenidos de la política que integre el conocimiento feminista en la ecuación. A partir de ahí, he aportado y discutido diseños evaluativos concretos que dan respuesta a estos objetivos en el marco de los procesos de evaluación de las políticas de igualdad. Con todo ello pretendo generar conocimiento que permita y mejorar las estrategias de intervención dirigidas a conseguir unas administraciones y políticas públicas más justas y democráticas.

En cuanto a la metodología, el recurso a la evaluación como fuente primaria y secundaria de análisis y, a su vez, como un objeto de análisis en sí mismo, ha permitido reflexionar sobre evaluación e investigación académica en ambas direcciones: pensando a partir de la evaluación y evaluando desde la ambición de construcción teórica. De este modo se han explorado las intersecciones entre teoría, investigación aplicada y práctica detectando oportunidades y limitaciones y contribuyendo a un diálogo entre disciplinas que no siempre se produce.

Respecto a las limitaciones, destaco al poner el foco en el ámbito institucional se ha privilegiado este nivel de análisis, prestando menor atención quizás a otros factores de carácter político, contextual y social, lo que queda si acaso pendiente para futuras investigaciones. En este sentido, una de las principales debilidades de la investigación es la poca presencia de actores no institucionales y en particular del movimiento feminista en el trabajo empírico que sustenta el análisis. Esto contradice de forma clara la apuesta por la participación y la inclusión de las voces críticas que planteo a lo largo de toda la tesis. Por los propios condicionantes materiales de la investigación, esta es una debilidad especialmente notoria en el análisis del caso vasco. Aunque para afrontar en la medida de lo posible este problema he recurrido a fuentes secundarias -entre las que destaca especialmente la exhaustiva evaluación participativa de la Ley 4/2005 elaborada por el Gobierno Vasco (Emakunde, 2016), no se ha podido corregir totalmente este problema y nuestra mirada sigue estando muy centrada en la institución.

La decisión de optar por presentar una mirada poliédrica que incluya diferentes niveles de análisis en lugar de un enfoque comparado entre casos más clásico, aunque me ha permitido construir comprensión compleja del fenómeno, a la vez ha imposibilitado un análisis más sistemático de variables y dimensiones explicativas, que sería interesante desarrollar en el futuro.

2. ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS

En este apartado entraré a discutir y señalar con mayor detalle los principales elementos a destacar para cada uno de los hilos que la tesis ha transitado.

Me he preguntado en concreto por las estrategias con las que se ha impulsado este cambio - con su configuración específica de instrumentos, actores y dinámicas-, por el éxito que ha tenido este proyecto y por los factores clave que lo han facilitado o dificultado, explorando específicamente tanto el rol que puede tener la práctica de la evaluación en la misma, como el impacto de la crisis económica.

2.1 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAINSTREAMING DE GÉNERO Y SUS IMPACTOS

Anteriores investigaciones acerca de la situación del *mainstreaming* de género en el Estado español (Alonso, 2015; Bustelo, 2017) habían descrito ya un marco de implementación y no de mera adopción de compromisos, si bien con grados diversos de avance. La presente tesis, pues, partía de la hipótesis de que se había producido cierta implementación del MG, y que ésta se había llevado a cabo mediante estrategias complejas utilizando una notable diversidad de herramientas e iniciativas, aunque sus resultados habían sido incompletos, parciales y poco capaces de revisar los paradigmas hegemónicos.

Las preguntas relativas a la implementación e impactos del *mainstreaming* de género se han desarrollado fundamentalmente en los artículos 1, donde se mapean las herramientas de análisis y se presenta un marco de comprensión específico sobre cómo entender el cambio institucional de género, y 3, donde éste se ha aplicado al análisis en profundidad del caso vasco para ahondar en los logros y límites de este proyecto a partir de la descripción en detalle de un modelo particular de implantación.

Así, se ha mostrado cómo en Euskadi el MG ha sido impulsado mediante un abordaje de carácter integral y capilar. Desde el liderazgo de los organismos de igualdad y con el respaldo de una Ley de igualdad ambiciosa y completa tendente a blindar compromisos concretos, se han puesto en marcha y articulado dispositivos complejos que desde distintos ángulos están dirigidos a incorporar el principio de igualdad en el proceso de elaboración de políticas públicas, ya sea mediante la formación, la elaboración de informes de impacto de género previos a la elaboración de normativa, el desarrollo de mecanismos de validación, seguimiento y evaluación potentes, el establecimiento de estructuras específicas dedicadas al impulso y la coordinación de la igualdad en la estructura administrativa de las distintas administraciones y ámbitos sectoriales, entre otros. La estrategia de cambio de Euskadi ha contado asimismo con una continuidad y coherencia clara a lo largo del tiempo, y con un consenso social y político amplio.

El análisis nos muestra cómo estas herramientas han tenido un alto grado de implantación y han sido asumidas de forma notable por los distintos actores institucionales, consiguiendo permear la estructura administrativa, las culturas institucionales y las formas de elaborar las políticas públicas. Efectivamente se han cambiado procedimientos, introduciendo el género como criterio en muchos de ellos, con lo que se ha incidido en el contenido de las políticas públicas en un sentido más inclusivo.

Este resultado, sin embargo, ha tenido un carácter gradual y acumulativo y ha requerido de un impulso sostenido en el tiempo. Aunque en general se ha ido avanzando de forma constante, no se ha conseguido aún una implementación totalmente sistemática. Así, incluso en un caso como el vasco en el que se cuenta con una herramienta tan ambiciosa y detallada como la Ley 4/2005 que plantea compromisos claros con la igualdad, la implementación de éstos y el cambio en los procesos de elaboración de políticas no es algo automático, sino que necesita de la puesta en marcha de mecanismos múltiples y paralelos. Muchas de las disposiciones de la Ley 4/2005 han requerido, o bien desarrollos reglamentarios ulteriores¹⁴⁵, o bien mecanismos de apoyo potentes (formación, puesta en marcha de unidades de igualdad, elaboración y

¹⁴⁵ Ejemplo de ello son los desarrollos normativos del mandato de evaluación previa del impacto de género mediante las Resoluciones 5/2007 y 40/2012 de Consejo de Gobierno Vasco en el ámbito autonómico, y a nivel foral con diferentes desarrollos: Norma Foral 3/87 y Decreto Foral 141/2013 para la Diputación Foral de Bizkaia y Norma Foral 2/2015 para el caso de Gipuzkoa.

difusión de materiales de apoyo, revisión de estadísticas, etc.) para poder llevarse a cabo —e incluso así no se ha conseguido una total implementación. Vemos como, por ejemplo, el propio proceso de evaluación del impacto de género de la normativa con frecuencia se ha utilizado para promover la aplicación de preceptos que ya estaban previstos en la Ley y que por lo tanto deberían ser aplicados “de oficio”. En este sentido, la inercia de la maquinaria administrativa nos muestra la complejidad e integralidad de los procesos de implementación: no es suficiente con la emisión de una ley para que ésta permee y sea conocida y aplicada por toda la estructura administrativa.

Por otro lado, se ha constatado que el éxito en la introducción progresiva del principio de igualdad de género en la elaboración de políticas públicas no ha evitado la tecnocratización y la tendencia a la despolitización; esto es, la tendencia a que los contenidos de igualdad se evaporen y/o a que la aplicación de los mecanismos de MG se convierta en un fin en sí misma y en un trámite a realizar mecánicamente, desconectado de su objetivo subyacente de transformación.

Se constatan dificultades para incidir en el paradigma de intervención, consolidándose un modelo básicamente integracionista. Aquéllos cambios con menor ambición transformadora han sido los más incluidos: los que implican sumar alguna actuación a lo ya existente, modificar algún criterio, revisar el lenguaje, cambiar algún aspecto operativo, etcétera. Es cuando se pretende repensar las bases de la actuación pública y reevaluar prioridades cuando aparecen las mayores dificultades —y también un menor compromiso e interés por parte de muchos agentes. Los criterios de igualdad con frecuencia se han aplicado de manera formal, vaga y/o sin llegar a cuestionar el fondo o el contenido sustantivo de las intervenciones públicas.

Una de las aportaciones de la presente investigación ha sido la de profundizar en uno de los principales debates actuales acerca del cambio institucional: explorar las razones subyacentes a esta implementación parcial, tecnocrática o despolitizadora del mainstreaming de género. En la medida en que en distintos contextos se ha llegado a desiguales resultados y rendimientos en este proyecto, es innegable que los factores contextuales específicos importan: tanto los legados institucionales y de políticas públicas, como las redes de relación, y/o las culturas organizativas. Las formas particulares por las que se produce la evaporación de la igualdad deben ser los fundamentos para la revisión y aprendizaje de toda estrategia de cambio institucional. Más allá de los factores ya detectados por la literatura (el papel de actores

críticos como el organismo de igualdad y el movimiento feminista y de mujeres, las estructuras de oportunidades políticas, las alianzas, etc.) se ha pretendido poner el foco aquí en los elementos más operativos e institucionales constitutivos tanto de las instituciones vascas como del modelo de impulso de la igualdad por el que se ha optado.

Así, el caso concreto concreto de Euskadi demuestra cómo esta deriva tiene que ver principalmente con varias cuestiones.

Por un lado, con un sesgo institucional patriarcal que se traduce en una organización del trabajo sectorializada, jerárquica, pretendidamente neutra, que tiende a inhibirse en lo que refiere al ámbito privado, a no discutir valores políticos ni identificar impactos, y que institucionalmente cuenta con poca capacidad analítica y de deliberación. En este sentido, aunque la implementación del MG efectivamente ha tenido un más que notable éxito en incorporarse a los procedimientos habituales de elaboración de políticas, deveniendo *mainstream*, lo cierto es que estos mismos procedimientos están constituidos de una forma que dificultan o incluso imposibilitan que el objetivo de cambio de agenda se haga efectivo.

Sostengo aquí que en particular la debilidad de los mecanismos analíticos y reflexivos de las administraciones públicas en nuestro entorno es un factor clave en esta tendencia a la despolitización. Es una carencia, además, que no es exclusiva de las cuestiones de género sino constitutiva de la forma habitual de funcionar de las instituciones públicas, que tienden a “pensar” poco –esto es a reflexionar y evaluar consistentemente y de forma sofisticada las necesidades sociales, los objetivos políticos y los efectos en la ciudadanía de las actuaciones institucionales.

Por otro lado, esta falta de incorporación sistemática de la reflexividad se ve agravada por la complejidad del análisis de género, que requiere efectivamente repensar las bases y paradigmas de las formas hegemónicas de mirar la realidad. Se ha mostrado cómo la incorporación del conocimiento de género requiere de un proceso en el que se van introduciendo elementos progresivamente, en un primer momento creando sensibilidad y corrigiendo las concepciones erróneas relacionadas con la igualdad (por ejemplo, en relación a la acción positiva, a la discriminación, etc.), para ir profundizando sucesivamente en la comprensión del carácter integral y constituyente de la desigualdad de género en nuestra sociedad. No obstante, por lo general las nociones de igualdad que se han ido poniendo en práctica tienden a focalizarse en los aspectos más cuantitativos y a fijarse más en el género

como categoría fija que en los procesos dinámicos de creación de diferenciaciones y jerarquías de género. Además, la perspectiva feminista interseccional no se ha incorporado apenas, con la consecuencia de que las políticas de igualdad vascas han interpelado o acogido poco a la diversidad y desigualdad entre las propias mujeres y a las necesidades de colectivos específicos. Todo ello ha llevado a una cierta debilidad a la hora de incorporar las visiones de la igualdad de género más transformadoras.

Así pues, tanto el refuerzo de la capacidad analítica y reflexiva de las administraciones públicas como la introducción de conocimientos feministas son elementos claves para que la estrategia del *mainstreaming* de género tenga impacto en la transformación profunda de la agenda política en un sentido más inclusivo. Por ello es muy relevante poder valorar hasta qué punto y de qué manera los distintos abordajes de implementación del MG llevan a la práctica este objetivo de incidir en los paradigmas de comprensión e intervención en la realidad de los y las empleadas públicas, a la vez que se hace patente el carácter progresivo de los procesos de aprendizaje y de gestión del conocimiento. No puede pensarse que un cambio conceptual profundo va a ser rápido ni de golpe. Así, lo que es clave es la suma, la continuidad, el poder ir manteniendo la tensión política e ir subiendo escalones; no consolidar rutinas invariables, sino ir profundizando cada vez más en la reflexión crítica desde una perspectiva dinámica. También es importante la innovación en las formas de manejar y extender este conocimiento. Probablemente esto implique la necesidad de ser más creativas e ir más allá de la mera formación estándar, en la medida que se ha demostrado ya la dificultad para cambiar los estereotipos y visiones del mundo en cuanto al género y la impermeabilidad de algunas personas a los datos y argumentos racionales al respecto (Van den Brink, 2015). Aquí coincido con otras autoras que previamente han reflexionado sobre los retos y dificultades de los procesos de transferencia del conocimiento de género (Lombardo, y Mergaert, 2013; Cavaghan, 2013).

Por esto mismo, cobra especial importancia también la existencia de procesos amplios de apertura y participación, y por ende la capacidad y voluntad de la estrategia del MG para incluir otras voces y generar espacios de relación y permeabilidad que rompan las lógicas más cerradas, tecnocráticas y cuadradas de la institución para traer otros mundos y otras experiencias a la elaboración de políticas públicas. La participación –una participación sustantiva, inclusiva, de carácter conflictivo y crítico- deviene un elemento clave para desestabilizar las relaciones de poder que han marcado las dinámicas institucionales en un

contexto concreto y descentrar los campos discursivos existentes. No perder el carácter político de la estrategia implica también necesariamente mantener espacios abiertos a nuevos cuestionamientos e impulsar activamente un diálogo sobre lo que es la vida en común y las prioridades sociales para poder construir nuevos consensos sobre un contrato social más inclusivo y justo. Para ello la apuesta por acoger e ir a buscar las voces más críticas y excluidas es muy importante, en la medida que son voces clave para desvelar los efectos de las políticas públicas en las vidas de la ciudadanía, cuestionando permanentemente las nociones y fronteras de lo instituido.

En este sentido, justamente el caso vasco nos muestra que un éxito notable en la implementación del MG puede ir, sin embargo, de la mano de un modelo fundamentalmente burocrático. Aunque no es éste sin duda el único factor en juego, el no acoger las voces de afuera de la institución genera a la postre dificultades para mantener sistemáticamente la tensión política y transformadora.

En definitiva, la experiencia vasca revela cómo efectivamente el MG puede ser una estrategia útil para conseguir administraciones y políticas más inclusivas en cuanto al género, aunque presenta importantes limitaciones en la medida que se desarrolla desde una perspectiva fundamentalmente burocrática y técnica. Entender exactamente qué dinámicas institucionales producen la evaporación o dilución de la igualdad en un caso concreto es una tarea imprescindible y que a mi entender requiere de mucha más investigación comparada. Así, la comparación y diálogo entre los aprendizajes, logros y desafíos que han tenido otras estrategias de MG que han sido menos capilares y sistemáticas pero más deliberativas o participativas -como las experiencias sueca o de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por nombrar sólo un par de ejemplos- es una línea de investigación futura que es muy relevante seguir explorando. Sería necesario acumular más análisis empíricos y evidencias de procesos de cambio de características diversas y de este modo establecer comparaciones más amplias y entender mejor la complejidad de los patrones de género para poder afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad. Queda pendiente en particular desentrañar con más detalle el peso de las estrategias específicas de cambio institucional en contextos diversos frente a otros factores de carácter social, político y de oportunidad.

En este sentido, dar continuidad al diálogo entre la literatura especializada en políticas públicas y la más centrada en cuestiones organizacionales facilitaría seguir desarrollando una fenomenología detallada del cambio de género y de las resistencias a éste atendiendo a las

consideraciones locales, examinando la relación que se da entre las micropolíticas cotidianas, las características de las organizaciones públicas y los resultados de su actividad –es decir, las políticas y los servicios públicos.

De este modo la valoración de hasta dónde llegan diferentes modelos en cuanto a su permeabilidad a la igualdad, a su ambición transformadora, y a su sostenibilidad de los cambios, sería una tarea muy necesaria y útil. Aquí sería positivo seguir desarrollando análisis longitudinales que permitan captar los procesos incrementales de aprendizaje institucional.

2.2 SOBRE LA EVALUACIÓN Y EL MAINSTREAMING DE GÉNERO

El segundo de los hilos de esta investigación doctoral ha sido el papel que puede tener la evaluación tanto en la investigación académica sobre el MG como en su implementación, que se ha desarrollado especialmente en el artículo 4 y, en menor medida, el 3 de este compendio.

Si en el punto 2.1 de estas conclusiones he apuntado la necesidad de reflexionar críticamente sobre las políticas públicas para poder reevaluar sistemáticamente sus efectos en las vidas de la ciudadanía y en la satisfacción de las necesidades sociales, en esta sección ahondaré en la importancia de profundizar y complejizar el diálogo entre teoría y praxis. Este diálogo se puede traducir tanto en la propia práctica de la evaluación, incorporando a ésta las aportaciones y enseñanzas de la reflexión académica, con su alcance más amplio y sosegado, como desde la investigación académica?, cuando ésta se enfoca a la construcción de conocimientos útiles para la intervención en la realidad y bebe de los aprendizajes generados en contextos concretos. El hecho de que en la práctica el análisis de políticas públicas y la evaluación de las mismas sean con frecuencia campos profesionales diferentes con pocas – aunque crecientes- conexiones y diálogo hace necesaria una renovada apuesta por profundizar en esta fertilización. En cualquier caso, sostengo que explorar en mayor medida las intersecciones entre evaluación, implementación e investigación académica contribuiría a aunar aprendizajes teóricos y empíricos de cara a impulsar políticas más igualitarias e instituciones públicas más democráticas, autorreflexivas y responsables. En este sentido la traducción de los debates y marcos analíticos más académicos a los diseños de evaluación –y la difusión de las experiencias existentes en este sentido- es un campo que habría que seguir explorando.

Respecto a la relación entre evaluación e investigación académica, esta tesis doctoral ha permitido apuntar tanto elementos positivos como límites sobre los que reflexionar.

En lo positivo, es destacable cómo los procesos evaluativos, en tanto dispositivos de investigación aplicada focalizados en un momento temporal concreto y normalmente apoyados por las propias instituciones públicas, presentan grandes potencialidades para la producción de conocimiento. Permiten explorar con detenimiento las dinámicas de política pública y realizar análisis y trabajo de campo ambiciosos. En comparación con la investigación académica en nuestro entorno, la investigación evaluativa suele contar con un volumen de recursos significativo, a la vez que suele conseguir un acceso privilegiado a la interioridad de la administración. Me refiero, por ejemplo, a la posibilidad de fijar entrevistas con perfiles directivos y políticos, al nivel de respuesta que se obtiene a las demandas de información y también al acceso y capacidad de análisis de datos de registro y fuentes derivadas del funcionamiento cotidiano administrativo, que no suelen tener carácter público – o que aunque lo tengan no se han establecido los mecanismos para que puedan ser consultados públicamente, lo cual es por desgracia muy frecuente. Son por lo tanto una fuente secundaria enormemente valiosa para el análisis.

En cuanto a los condicionantes, no puede obviarse el hecho de que la producción del conocimiento se haya realizado en un contexto evaluador plantea una serie de consideraciones específicas. Para empezar, las necesidades informativas a las que se da respuesta vienen definidas por la institución que impulsa la evaluación. Esto marca en gran medida las preguntas de evaluación y las estrategias de análisis, que pueden coincidir en mayor o menor medida con la agenda de investigación en ese campo en particular. Asimismo, el trabajo de campo está lógicamente marcado por sus condiciones de producción: en un contexto evaluativo, por la connotación de “examen” y rendición de cuentas que éste conlleva. Este factor debe ser tenido en cuenta en el momento de la interpretación –como sucede de hecho con cualquier fuente secundaria.

Otra de las diferencias que puede producir alguna limitación es que la evaluación pone el foco en la propia administración: en entender qué hace, cómo y, con suerte, con qué efectos. Por lo tanto suele aportar una mirada muy autocentrada y que tiende a incorporar poco, o de forma muy secundaria, las aportaciones y visiones del afuera. En tanto que la administración se examina a sí misma, la mirada resultante está muy orientada y encajonada en unos determinados parámetros y puede tener dificultades para cuestionar el propio marco de su

acción, a no ser que éste sea un propósito explícito de la evaluación. En este sentido la evaluación cualitativa de la Ley 4/2005 realizada en la Comunidad Autónoma de Euskadi a la que se hace referencia en el cuarto artículo es muy interesante, en la medida que va a buscar explícitamente las voces externas para poder valorarla, lo que permite cuestionar las bases de lo existente en mayor medida (Emakunde, 2016).

La operativa de la evaluación plantea significativas potencialidades y a la vez notables restricciones temporales. Es una investigación amplia, con buen acceso a información pero con frecuencia intensa y apresurada, lo que va en detrimento de la capacidad para generar procesos de reflexión y cambio más participados.

Por lo que respecta a la práctica de la evaluación, en esta disertación he argumentado que la evaluación es y debe ser un instrumento más de promoción de la transversalidad de género, ya que que tiene una gran potencialidad para contrarrestar las tendencias a la no implementación, la tecnocratización y la despolitización de las estrategias de cambio proigualdad.

En general, la evaluación permite abrir espacios de reflexividad, que como he mencionado anteriormente, son justamente una de las carencias en nuestra forma de elaborar políticas públicas y uno de los elementos claves para entender la capacidad transformadora de esta estrategia. Genera conocimiento y sensibilidad de género y permite hacer explícitos los modelos de cambio, detectar cuellos de botella, resistencias, obstáculos y oportunidades para poder repensarlos en lo necesario.

Sin embargo, para ello es necesario que los diseños de evaluación concretos incorporen justamente como objetivo el de impulsar la propia estrategia de MG. Deben partir de una comprensión profunda de la misma –y por lo tanto entender el enorme reto que supone un cambio de esa magnitud, sin caer en visiones tecnocráticas y reduccionistas-, así como incorporar la voluntad de identificar y no apaciguar la tensión política. Además, debe cuestionar críticamente los efectos de las políticas públicas en las vidas de las personas.

La tensión despolitizadora identificada en la implementación de las políticas de igualdad también se da en el ámbito de la evaluación, con el agravante de que la evaluación en sí misma suele ser concebida y percibida con mucha frecuencia desde una perspectiva muy técnica. Por ello, para que sea capaz de señalar los principales retos del MG y no constituya un instrumento tecnocratizador más, la evaluación debe estar informada por el pensamiento feminista y por la abundante literatura generada por los estudios feministas de política

pública, a la vez que debe incorporar también las voces más críticas y externas a la institución. Sin olvidar por supuesto el conocimiento específico sobre la propia práctica de la evaluación (Bustelo y Verloo, 2009). La evaluación debe ser un medio para volver a incluir la igualdad en el proceso de las políticas públicas, y para reflexionar sobre cómo se concibe y qué efectos tiene.

De ahí la importancia de que los organismos de igualdad (principales impulsores de la evaluación en materia de igualdad, si bien otros organismos como el Parlamento podrían tener un mayor papel al respecto también) tengan una política de evaluación clara e identifiquen qué es necesario evaluar más allá de la mera descripción y rendición de cuentas de los avances concretos en la ejecución de las actuaciones previstas.

En este sentido, sostengo que la evaluación del MG necesariamente debe monitorizar la implementación, abordar las dinámicas de poder y resistencia y reflexionar sobre contenidos y objetivos políticos. Así, la evaluación de resultados, en tanto que rendición de cuentas, consolida la exigencia de compromiso con la igualdad por parte de todos los agentes, complementando la estrategia de descentralización y extensión que constituye el núcleo del mainstreaming de género. La evaluación de las dinámicas internas de transformación, con una exploración de los sentidos y las relaciones, permite alumbrar los procesos de cambio por naturaleza complejos, contradictorios y conflictivos. El examen de contenidos y valores, así como el cuestionamiento del diseño, los marcos y los paradigmas de las políticas que se llevan a cabo, deviene también imprescindible, así como la responsabilidad de la intervención pública en la reproducción de la vulnerabilidad, el daño y la subordinación, que debe llevarse al primer plano del debate político y ciudadano.

Todo ello nos sitúa en un marco evaluativo que incorpore no sólo los aspectos más descriptivos sino también interpretativos, así como aproximaciones de carácter cualitativo y participativo. Es imprescindible también que las evaluaciones sean capaces de aportar juicios de valor y plantear recomendaciones –lo que no siempre sucede. En cualquier caso, destaco el potencial que tiene la evaluación en la necesaria reflexión colectiva sobre los valores y prácticas de las administraciones públicas en aras de reposicionar en el centro el bien común y de contribuir al debate sobre qué es una vida digna de ser vivida y cuáles son las prioridades públicas en cada momento y contexto.

Esto se conecta por supuesto con unas determinadas formas de entender la evaluación. Es decir, con los enfoques que la conciben no como una última fase del ciclo de las políticas públicas, sino como un ejercicio de enjuiciamiento sistemático de la acción pública que es fundamental en el debate democrático y ciudadano. Y por supuesto desde el reconocimiento de que pese a que no siempre se reconoce explícitamente, la evaluación tiene un carácter intrínsecamente político. No solo porque se desarrolla en un contexto marcado por unas determinadas relaciones de poder que definen qué se pregunta, qué voces se escuchan y cómo se gestionan los intereses y necesidades de todos los agentes implicados (población beneficiaria, proveedores, decisores, implementadores, etc.), sino fundamentalmente porque incluye como objetivo el examen de los valores públicos y “contribuye a responder a algunas de las cuestiones políticas fundamentales que ya señalaba Lasswell a mediados del siglo XX: quién obtiene qué, por qué, cuándo y cuáles son sus consecuencias” (Espinosa, 2011, p. 80).

Desde una perspectiva feminista, pues, la evaluación no puede presentarse como un ejercicio técnico de medición y descripción, sino que necesariamente debe incorporar el examen de las relaciones de poder y preguntarse sobre lo que las políticas hacen –más allá de lo que dicen que hacen-; es decir, sobre cómo distribuyen vulnerabilidad y subordinación, y qué tipo de realidad construyen (López, 2016).

Desde la voluntad de transformar profundamente los paradigmas de la intervención emerge en primer plano la necesidad de incluir las voces marginalizadas, y de mediar y crear los mecanismos para una discusión amplia sobre lo común. Por ello las perspectivas que más resuenan con las propuestas que aquí se plantean no son los enfoques positivistas y técnico-racionales sino las visiones más pluralistas que parten de reconocer el propio proceso de evaluación como una construcción social, de carácter político y conflictivo, con una función de negociación y mediación en la elaboración de juicios y en el aprendizaje y construcción colectiva de conocimiento para la que hay que tomar en cuenta a la población implicada y a la ciudadanía. Asimismo los enfoques discursivos de interrogación de los sentidos, los marcos y las definiciones del problema de las intervenciones públicas deben también ser incorporados.

2.3 ESCENARIOS DE FUTURO

La investigación doctoral también ha abordado específicamente el impacto de la crisis económica en la implementación del GM. De forma más extensa en el artículo 2 y más someramente en el artículo 3, se ha mostrado cómo la crisis ha funcionado como una

estructura de oportunidad política para la paralización y/o el retroceso del compromiso con la igualdad, complementando así otros trabajos sobre la cuestión (Kantola y Lombardo, 2017). La igualdad de género desapareció o se marginalizó muy rápidamente de la agenda política, lo que hizo visible de forma sangrante la precariedad de los avances conseguidos hasta el momento, tanto a nivel de estructuras como de resultados e incluso de sensibilidad. El giro en la agenda feminista –tanto social como institucional- hacia cuestiones de diversidad identidad y representación en décadas anteriores contribuyó también a que en el momento de emergencia de la crisis nos encontraríamos con una cierta debilidad en los discursos y reflexiones feministas respecto a cuestiones económicas y redistributivas.

No obstante el impacto de la crisis en el mainstreaming de género es diferentes en distintos contextos (Paleo y Alonso, 2014). El caso vasco muestra que diferentes aspectos pueden actuar en cierto modo como factores protectores. La existencia de marcos normativos vinculantes es uno de ellos, en la medida que sirve como elemento cotidiano de negociación que obstaculiza hasta cierto punto los retrocesos. El apoyo social a las políticas de igualdad, la fuerza del movimiento feminista y de mujeres, los posicionamientos partidistas y el color político del gobierno, o la situación presupuestaria de los gobiernos, son también elementos determinantes. Queda aún mucho por investigar de forma comparada acerca de los impactos de género de la crisis, de su gestión por parte de las políticas públicas, y de la fortaleza de los cambios sociales conseguidos gracias a casi 20 años de transversalidad. El análisis empírico de las diversas derivas del feminismo institucional en diferentes contextos frente a esta situación, así como de los factores explicativos subyacentes serían muy útiles para reflexionar y afinar en las estrategias de actuación de los próximos años.

En cualquier caso, desde un punto de vista más general en este nuevo escenario pueden haber empeorado las condiciones de posibilidad de la transformación institucional de género. Más allá de las restricciones presupuestarias, al vaciar los espacios democráticos de decisiones y blindar una definición antisocial de prioridades al más alto nivel, ha impactado fuertemente en la sociedad y en particular en las mujeres, generando procesos de precarización y un empobrecimiento más que significativo en amplias capas de la población.

Como plantea Pérez Orozco (2011), no se trata sin embargo de una crisis estrictamente económica o financiera, sino que nos encontramos más bien ante la consolidación de un modelo fuertemente extractivo y de mercantilización de todos los aspectos básicos de la vida, que articula distintas dimensiones: ecológicas, de cuidados, etcétera. Y si en lo material se ha

consolidado una ofensiva neoliberal muy fuerte que deteriora las condiciones de vida para amplias capas de la población, en lo político el contexto mundial crecen las incertidumbres, con una rápida desestabilización de los ejes y mecanismos de identificación políticos tradicionales y un auge innegable de pulsiones autoritarias .

Sostengo que las estrategias de promoción de la igualdad –tanto a nivel social como institucional- no pueden obviar esta realidad si no quieren caer en la irrelevancia o peor aún, en la contradicción. Aquí deviene muy relevante la crítica de Nancy Fraser (2015) al papel que ha jugado y juega ciertas comprensiones del feminismo en impulsar la agenda política antisocial, en la medida que las políticas de igualdad de género han acabado también influidas por el modelo neoliberal, especialmente las promovidas por gobiernos más conservadores. Al promover nociones de la igualdad centradas en el empoderamiento político y económico individual de las mujeres (por la vía del emprendimiento o de la participación en el espacio público, por ejemplo), sin cuestionar la organización social del cuidado, proponen un modelo de éxito que no es aplicable a las mayorías sociales y que para muchas mujeres se traduce en una realidad de individualización del riesgo, sobrecarga y precariedad (Gómez, 2017). Ejemplos en este sentido los podemos encontrar en el énfasis puesto en los últimos tiempos por los organismos de igualdad (por ejemplo el European Institute for Gender Equality o el Institut Català de les Dones) en vincular la igualdad de género con el desarrollo económico, la capacidad de trabajo y consumo de las mujeres o las habilidades individuales de liderazgo.

Asimismo, desde una perspectiva interseccional y postcolonial en la actualidad no podemos pensar el feminismo –o la lucha LGTBI- sin atender al uso de los objetivos o discursos feministas por parte de actores con agendas políticas profundamente excluyentes y antidemocráticos. Los fenómenos que se han denominado *pinkwashing*, *purplewashing* (Vassallo, 2016) o homonacionalismo (Sadurní, Pujol, 2015), deben ser objeto de reflexión crítica, así como el papel que los organismos de igualdad juegan al respecto.

En este sentido, y recogiendo elementos apuntados en los dos anteriores apartados, son clave tanto la participación como la capacidad reflexiva y de deliberación. La participación de la diversidad de mujeres, incluyendo los sectores y voces más periféricas, críticas y marginales, y el desarrollo de una mirada centrada en los efectos constitutivos de las políticas públicas es lo que puede contribuir a construir nuevas alianzas que eviten estos riesgos y permitan reconstruir un contrato social que dé respuesta a las necesidades emergentes de seguridad desde una perspectiva inclusiva.

A 22 años de la conferencia de Beijing, y de forma paralela al despliegue de la estrategia de transversalidad de género, el conflicto entre el capital y la vida se ha agudizado (Pérez Orozco, 2011), los procesos de extracción de valor y de creación de subordinación han consolidado su escala global y el papel de las instituciones democráticas y su capacidad para controlar el sector privado se ha puesto en cuestión a todos los niveles. Así, aunque nunca hubo más leyes, más instituciones y más debate acerca de la igualdad de género que en el momento actual, en muchos aspectos la situación para las mujeres no mejora. Se ha constatado la posibilidad de retrocesos en los avances conseguidos, por lo que el relato más optimista y lineal del progreso hacia la igualdad de género se ha puesto en cuestión. Desde mi punto de vista el impulso de Beijing está en buena parte agotado. Debemos desarrollarse nuevos marcos de comprensión e intervención más explícitamente políticos, postcoloniales e interseccionales que pongan en el centro la justicia, la democracia radical y la cooperación, así como la ética del cuidado y del apoyo mutuo, la vulnerabilidad y la interdependencia.

Todo ello nos obliga a repensar las estrategias de cambio institucional de género, tanto desde el feminismo institucional como desde el campo de lo social, y en esta empresa la participación y la deliberación en las políticas públicas son condiciones imprescindibles para articular un nuevo contrato social y una nueva institucionalidad que dé respuesta a estos retos. Y en esta empresa la capacidad de reflexividad y análisis de las propias instituciones públicas es fundamental, tal como he argumentado a lo largo de la disertación.

Desde el ámbito institucional cabe preguntarse el *mainstreaming* de género si es compatible con cualquier agenda política –y en particular con la de las políticas de austeridad-, así como cuáles deben ser las prioridades de intervención. Debemos discutir sobre cómo podemos sostener los precarios avances conseguidos, en un contexto de restricciones presupuestarias, y cuál debe ser el papel de los organismos de igualdad frente al desmantelamiento del Estado social, si no es capaz con frecuencia de encarnar mínimamente un impulso de cambio en las políticas públicas.

Por lo que respecta al campo social, y más allá de lo analizado concretamente en esta investigación, desde mi punto de vista cada vez más aparece como una tarea urgente y necesaria la construcción de nuevas alianzas que redefinan lo que son las vidas dignas de ser vividas articulando de forma plural la cuestión de género con la diversidad afectivosexual, así como con otras demandas sociales, ecológicas y antirracistas. Estas alianzas son imprescindibles para generar una agenda común que permita enfrentar el cierre oligárquico y

antisocial de la crisis que se está gestando, y así generar seguridad para la ciudadanía desde una lógica no excluyente ni de cierre identitario y de fronteras.

Las luchas de las mujeres pueden constituirse como un referente amplio que articule una defensa de la vida y de la democracia frente a las pulsiones antidemocráticas y extractivas en auge, tal y como ha sucedido recientemente con las movilizaciones “Ni una más” contra la violencia machista en América Latina y alrededor del mundo o la Women’s March de Estados Unidos con ocasión de la victoria de Donald Trump. El movimiento global de mujeres pues está demandando una mayor inclusión y centralidad, lo que se vincularía con la necesidad analizada a lo largo de esta disertación de que las políticas de igualdad sean más participativas.

3. REFERENCIAS

Alonso, Alba, 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Bustelo, María, 2016. Tres décadas de feminismo de Estado y de políticas de igualdad en España. En: Cruells, Marta y La Barbera, MariaCaterina, coord. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 29-58.

Bustelo, María, 2017. Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1), pp. 84-101

Bustelo, María and Verloo, Mieke, 2009. Grounding policy evaluation in a discursive understanding of politics. In: Lombardo, Emanuela, Petra Meier, and Mieke Verloo, eds. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking*. NY: Routledge, pp. 153-68.

Cavaghan, Rosalind, 2013. Gender mainstreaming in the DGR as a knowledge process: epistemic barriers to eradicating gender bias, *Critical Policy Studies*, 7:4, 407-421,

Emakunde, 2016. Evaluación Cualitativa (segundo quinquenio 2010-2015) sobre la Implementación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Emakunde: Vitoria-Gasteiz.

Espinosa, Julia, 2011. *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. PhD dissertation. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Fraser, N. (2015), *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*, Traficantes de sueños, Madrid, p. 279.

Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela, eds., 2017, *Gender and the Economic Crisis in Europe. Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Lombardo, Emanuela y Mergaert, Lut, 2013. Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), pp. 296-311.

López, Silvia, 2016. Políticas públicas y distribución de vulnerabilidad: el caso de discurso político sobre el aborto en España. En: Cruells, Marta y La Barbera, MariaCaterina, coord. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 29-58.

Pérez Orozco, Amaia, 2011. Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida. *Investigaciones Feministas*, 2, pp. 29-53.

Sadurní, Núria, Pujol, Joan, 2015. Homonacionalismo en Cataluña: una visión desde el activismo LGTBI. *Universitas Psycho-logica*, 14(5), 1809-1820.

Van den Brink, Marieke, 2015. 'We are just stubborn academic leaders': The reception of feminist research in the academic organization. En "*Equal Is Not Enough*" Conference, Antwerp, february.

Vassallo, Brigitte, 2016. Vienen a violar a nuestras mujeres. *Pikara online magazine*, Publicado 8/01/2016

Anexo metodológico

1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

1.1 DOCUMENTOS PRIMARIOS POR ORIGEN Y TIPO DE DOCUMENTO

- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres
- Resolución 5/2007, de 14 de febrero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueban las directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres».
- Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres».
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2010, acerca del marco normativo que incide en la elaboración de disposiciones de carácter general.
- IV Plan para la igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV
- V Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE. Directrices IX Legislatura (2010-2013).
- Documentación secundaria relacionada (otros planes sectoriales de los departamentos, discursos y comparecencias en el Parlamento de los y las consejeras y otros documentos de interés producidos por los departamentos).
- Norma Foral de la Diputación Foral de Álava 1/2014, de 12 de febrero.

- Norma Foral de la Diputación Foral de Álava 5/2015, de 11 de febrero, de incorporación de cláusulas contractuales relativas a la compra pública socialmente responsable en la contratación del sector público foral.
- Proposición No de Norma formulada por el Grupo Mixto, relativa a la inclusión en el procedimiento normativo de la evaluación previa del impacto de género. Aprobada por la Comisión Institucional de las Juntas Generales de Bizkaia 2011.
- Norma Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 7/2013, de 12 de junio, de modificación de la Norma Foral 3/1987, para la inclusión del informe de evaluación del impacto de género en los procedimientos normativos.
- Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 141/2013, 19 de noviembre, por el que se fijan las Directrices en las que se recogen las pautas a seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género prevista en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres; el cual entró en vigor el 1 de enero de 2014.
- Norma Foral de la Diputación Foral de Gipuzkoa 6/2005.
- Decreto Foral de la Diputación Foral de Gipuzkoa 33/2013, de 17 de setiembre, sobre estructura orgánica y funcional del Área del Diputado General.
- Norma Foral de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2/2015, para la igualdad de mujeres y hombres.

1.2 ENTREVISTAS

Relación de personas entrevistadas 2011

Perfil	Institución
Dirección técnica	Emakunde
Unidad de igualdad	Dpto. Lehendakaritza / Presidencia
Unidad de igualdad	Dpto. Justicia y administraciones públicas
Unidad de igualdad	Dpto. Industria
Unidad de igualdad	Dpto. Empleo y asuntos sociales
Unidad de igualdad	Dpto. Economía
Unidad de igualdad	Dpto. Educación
Unidad de igualdad	Dpto. Vivienda
Unidad de igualdad	Dpto. Interior
Unidad de igualdad	Dpto. Sanidad
Unidad de igualdad	Dpto. Medio ambiente

Relación de personas entrevistadas 2013

Perfil	Institución
Dirección política	Emakunde
Dirección política	Emakunde

Relación de personas entrevistadas 2015

Perfil	Institución
Departamento de cooperación	Emakunde
Departamento de cooperación	Emakunde
Unidad de igualdad	Dpto. Lehendakaritza / Presidencia
Unidad de igualdad	Dpto. Administración pública y justicia
Unidad de igualdad	Dpto. Desarrollo económico y competitividad
Unidad de igualdad	Dpto. Empleo y políticas sociales
Unidad de igualdad	Dpto. Hacienda y finanzas
Unidad de igualdad	Dpto. Educación, política lingüística y cultura (Educación)
Unidad de igualdad	Dpto. Educación, política lingüística y cultura(cultura)
Unidad de igualdad	Dpto. Seguridad
Unidad de igualdad	Dpto. Salud
Unidad de igualdad	Dpto. Medio ambiente y política territorial
Técnico de la Dirección de Servicios Sociales	Dpto. Empleo y asuntos sociales
Asesora jurídica	Dpto. Seguridad
Técnica del Servicio de Igualdad	Diputación Foral de Álava
Secretaria Técnica de Políticas De Género	Diputación Foral de Bizkaia
Asesoría Técnica IIG	Diputación Foral de Bizkaia
Jefa del Servicio de Igualdad	Diputación Foral de Gipúzkoa
Responsable de Informes de Verificación	Diputación Foral de Gipúzkoa

Guión Dirección política Emakunde

(Estrategia del mainstreaming de género)

Los principales avances en términos de GM y de cambio institucional, ¿en qué aspectos se localizan?

- Estructuras descentralizadas de igualdad
- RRHH
- Presupuestos
- Perspectiva de género en normativa
- Sistemas de información
- Formación
- Seguimiento y evaluación
- Sensibilidad al tema?
- ...

Efectividad de los cambios de la lógica y cultura organizativa en los diferentes tipos de mecanismos. Por qué.

Principales obstáculos encontrados. Principales problemas de la implementación del GM

Principales resistencias encontradas. A diferentes niveles y por parte de diferentes sectores.

- Causas
 - Desconocimiento
 - Oposición ideológica. Feminismo como político y no científico, subestimación conocimiento de género
 - Falta de prioridad
 - Amenaza a creencias institut o personales, rutinas existentes (resistencia al cambio o a ESTE cambio?)
- Razones de las resistencias:
 - No necesidad del cambio, espejismo de la igualdad, naturalización roles
 - Ahora no toca
 - Es un problema particular y no de todos
- Actores de las resistencias: políticos, técnicos, ...
- Tipos:
 - Sabotaje
 - Infrapresupuesto
 - Falta formación
 - Inacción
- Formas:
 - Explícita
 - Implícita: no hacer
 - Institucionales
 - personales

Estrategias utilizadas para superar estas resistencias:

- Alianzas con actores internos o externos, multinivel
- Movimiento feminista
- Estrategias argumentativas, strategic frame, bridging, etc.
- Instrumentos útiles: ley, planes, informes, evaluación... obligatoriedad

Elementos clave de las estrategias institucionales para contrarrestar resistencias.

Elementos clave para cambiar rutinas administrativas.

Debilidades de la aproximación del GM en la práctica, general y en la CAE.

Cómo han afectado factores contextuales e institucionales

- La situación de crisis a las políticas de igualdad, desde la perspectiva Emakunde. Límites y oportunidades.
- Cambio de gobierno. En particular y en general (rotación...)
- Contexto competencial Euskadi
- Coalición o gobierno monocolor

Sostenibilidad de los cambios en el tiempo. ¿qué es necesario para sostenerlos?

¿Cómo ven el futuro? ¿Hacia dónde ir y qué prioridades hay?

Guión Dirección técnica Emakunde

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

MODELO DE EIG:

- Cómo entró la cuestión de la EPIG en la Ley 2005. Por qué se incorporó, cuál era la idea.
- Cómo fue el proceso de elaboración de las directrices de 2007, cuál era el objetivo o lo que se pretendía.
- Por qué se creó este modelo en el que los Dptos elaboran el EPIG. Por qué un modelo de análisis enfocado a destacar lo positivo.
- Por qué incorporar un IVE. Con qué objetivo
- Por qué se modificó en 2012, qué problemas habían surgido. Objetivo del cambio se plantea que es aligerar la tramitación de normativa. Esto limita los análisis de impacto.
- Qué mecanismos de seguimiento se han establecido.
- Mecanismos de apoyo, conexión con otros instrumentos de gobernanza: formación, tutorías, guías, etc.

VALORACION GENERAL:

- Valoración de la evolución de la transversalidad en los departamentos desde aprobación de la Ley: avances y limitaciones. En relación al conocimiento en género, formación en igualdad, fluidez de la comunicación interna, incorporación de medidas y objetivos de igualdad, disponibilidad de datos. etc.
- Valoración de la aportación de la evaluación previa del impacto de género en la normativa a este proceso de desarrollo de la gobernanza de la igualdad a nivel departamental.
- Hasta qué punto sirven los informes para cambiar contenidos más allá cláusulas típicas y lenguaje. Valoración del potencial.
- Factores limitadores y potenciadores,

IMPLEMENTACIÓN

- Implementación: se supone que se hacen informes de toda la normativa que se debería ¿por qué hay variaciones tan importantes entre años? Y entre departamentos.
- EPIG Ex ante / acompañando la elaboración o al final cuando ya está elaborado.
Temporalidades
- Agentes que intervienen
- Fortalezas y debilidades de la plantilla de IIG. Adecuación del cuestionario / informe: ¿cuadra? ¿Es difícil?
- Fortalezas y debilidades del proceso de elaboración
- Funciones/objetivos del informe de verificación. ¿Cómo se elabora? ¿Quién interviene? ¿Cuál es el objetivo?
- ¿Se hace un seguimiento de si el IV tiene algún efecto?
- ¿Qué tipo de seguimiento se hace? De las medidas, de la calidad diagnóstico, de la incorporación de medidas, de las medidas complementarias...
- ¿Cuáles son las medidas que se sugieren más comúnmente? ¿Por qué se focaliza la atención en ellas?
- Percepción de evolución en el tiempo de la calidad / contenidos de los informes (en el diagnóstico, en las propuestas, etc.)
- Valoración diferencias entre IIG y IVEs
- Valoración de incorporación de medidas

RESULTADOS E IMPACTOS:

- Diagnóstico: calidad, evolución. La cuestión de los datos: hay, son suficientes, etc.
- Inclusión de medidas en el proyecto. Evolución del número y calidad de las propuestas
- Inclusión de medidas en la norma final. ¿Se aceptan? ¿Evolución? ¿Hay diferencias por medida o por sector, por tema etc?
- ¿Qué tipo de medidas entran más o menos? ¿Seguimos remitiéndonos a la ley o se va más allá?
- ¿Qué capacidad hay de cambiar de forma profunda el marco o paradigma de las políticas? (vs incluir algunas medidas aisladas, cláusulas, acciones positivas, lenguaje...)
- Impacto en cultura organizativa

- Impacto en sensibilidad de género. ¿Hay dptos más favorables que otros? Temas más complicados, etc.

RECEPCIÓN Y RESISTENCIAS:

- Percepción de los agentes, ¿se valora como un elemento de calidad o como un disturbo?
- Dificultades y obstáculos
- Resistencias: implícitas, explícitas, individuales, institucionales
- Factores que explican mayor o menor impacto
- Mejoras a incorporar: en el proceso, en el modelo de análisis, en los roles de los agentes, iniciativas complementarias, rol de Emakunde, etc.
- Valoración general sobre la pertinencia y utilidad de esta herramienta

Guión personal técnico Emakunde

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

Gobernanza de la igualdad en general:

- Valoración de la evolución de la transversalidad de género en los departamentos desde aprobación de la Ley: avances y limitaciones. En relación al conocimiento en género, formación en igualdad, fluidez de la comunicación interna, incorporación de medidas y objetivos de igualdad, disponibilidad de datos, etc.
- Valoración de la aportación de la evaluación previa del impacto de género en la normativa a este proceso de desarrollo de la gobernanza de la igualdad a nivel departamental.

Proceso de elaboración de la norma y de los informes:

- ¿Qué rol juega Emakunde? Diferencias entre dptos? ¿en qué ocasiones / temáticas se suele solicitar? ¿En qué consiste la demanda de asesoramiento? (información, análisis, medidas...) ¿En qué momento del proceso se solicita?
- Diferentes en los actores participantes entre depts (agentes de igualdad, servicios jurídicos o direcciones departamentales, Emakunde...) y efectos en cuanto a la calidad, capacidad de modificación, ...
- Diferencias según actores, temas, tipos de normas...
- Valoración de la adecuación, uso y utilidad de las herramientas de apoyo por parte del departamento: base de datos de informes de impacto anteriores, materiales sectoriales, otros.
- Valoración de la temporalización de todo el proceso: ¿paralelo al inicio de la norma o no? Tiempo suficiente para elaborar IIG e IVE, tiempo para incorporar propuestas IVE.
- **INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO:**
 - Valoración directrices para elaborar el IIG. ¿Es útil? ¿Es comprendida por el personal que debe realizar los informes? ¿ha habido evolución al respecto?
 - Valoración cambio 2007/2012

- Valoración de los diagnósticos: Calidad, profundidad, aprendizaje... ¿Qué cuestiones son más complicadas de elaborar? ¿Por qué? ¿Qué problemas surgen en la elaboración del diagnóstico? (falta de datos, comprensión de las preguntas, ...).
- Valoración de las medidas de igualdad propuestas. ¿Cómo se definen, cuál es la principal referencia? (la ley vasca de igualdad? Los planes de igualdad? Otras leyes o planes? Materiales de apoyo?). Calidad, profundidad, aprendizaje...
- INFORME DE VERIFICACIÓN DE EMAKUNDE:
 - ¿Cómo se perciben los informes de verificación de Emakunde? Percepción de la adecuación de las propuestas y del análisis. ¿Sirve para el aprendizaje?
 - Percepción de si sirve, se utilizan las propuestas referentes al IIG
 - Incorporación de medidas.
- RESULTADOS DE LA EPIG:
 - ¿Se realiza un seguimiento o control de las medidas de igualdad que se incluyen en las normas que normalmente se aprueban? Se recibe /examinan las memorias de tramitación?
 - ¿Se realiza un seguimiento o control de las medidas complementarias propuestas en los IIG?
 - ¿Sabe cuáles son las medidas que se sugieren / se incorporan más comúnmente? ¿Cuáles son las que cuesta más introducir? (p.e. múltiple discriminación). ¿A qué cree que se debe?

Valoración general del informe de evaluación de impacto de género:

- ¿Cuál consideran que es la principal función/aportación del informe de impacto de género (IIG) y de todo el proceso de evaluación de la normativa?
- ¿Cómo valoran el impacto que ha tenido este instrumento en el proceso de elaboración de normativa, en los contenidos, en la cultura organizativa? ¿Hay aprendizajes destacables?
- ¿Se utilizan los diagnósticos / conocimiento generado más allá del IIG?
- ¿Cómo es la comunicación con los dptos durante el proceso? ¿Se precisaría de más apoyo -o de otros mecanismos- por su parte?
- Valoración general de la percepción de los departamentos: ¿se valora como un elemento útil y que mejora la calidad del proyecto o como un trámite a cumplimentar? ¿Se entiende el objetivo, la razón de ser de la EPIG?
- Dificultades, resistencias y obstáculos principales. Factores que inciden facilitando o dificultando la EPIG y su impacto.
- Mejoras a incorporar: en el proceso, en el modelo de análisis, en los roles de los agentes, iniciativas complementarias, rol de Emakunde, etc.
- Valoración general sobre la pertinencia y utilidad de esta herramienta y sobre su potencialidad para promover transformar los contenidos de las políticas de forma profunda (más allá de incluir medidas aisladas, cláusulas, acciones positivas, lenguaje...)

Formación: Valoración de la formación: utilidad, pertinencia, cobertura, impacto. Necesidades formativas .

Guión agentes de igualdad departamentales Gobierno Vasco

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

Proceso de elaboración de la norma y de los informes:

- ¿Qué actores intervienen en el proceso de evaluación previa del impacto de género (EPIG) en este departamento en particular? (agentes de igualdad, servicios jurídicos o direcciones departamentales, Emakunde...) ¿Qué relaciones que se establecen?
- ¿Cuál es el rol de la agente de igualdad en el proceso de elaboración de normativa –si lo hubiere- en este departamento?
 - ¿Se participa en la elaboración de borradores de disposiciones normativas (en el marco de la elaboración de informes de impacto o independientemente de este proceso)?
- Rol de asesoramiento: ¿en qué ocasiones / temáticas se suele solicitar? ¿En qué consiste la demanda de asesoramiento? (información, análisis, medidas...) ¿En qué momento del proceso se solicita?
- Valoración de la adecuación, uso y utilidad de otras herramientas de apoyo por parte del departamento: base de datos de informes de impacto anteriores, materiales sectoriales, otros.
- IIG:
 - ¿En qué momento se elabora el informe de impacto? ¿Durante la elaboración del proyecto de norma, al final? O intervienen en algún momento anterior? ¿Normalmente hay tiempo material de elaborar un IIG adecuadamente? ¿Recursos suficientes? ¿Información / datos suficientes?
 - ¿Cómo se afronta la realización del informe? ¿Se realiza una búsqueda de información sobre la temática? ¿Analizan periódicamente la situación de su área de manera que la información para la mayor parte de los IIG ya está recopilada?
 - ¿Cómo perciben la actual plantilla / directrices para elaborar el IIG? ¿Es útil? ¿Es comprendida por el personal que debe realizar los informes? ¿ha habido evolución al respecto?
 - Valoración de los diagnósticos (la parte de evaluación del impacto del informe) que se realizan en el departamento. Calidad, profundidad, aprendizaje... ¿Qué cuestiones son más complicadas de elaborar? ¿Por qué? ¿Qué problemas surgen en la elaboración del diagnóstico? (falta de datos, comprensión de las preguntas,...).
 - Valoración de las medidas de igualdad propuestas por el departamento. ¿Cómo se definen, cuál es la principal referencia? (la ley vasca de igualdad? Los planes de igualdad? Otras leyes o planes? Materiales de apoyo?)
 - ¿En el departamento se ha recibido formación al respecto? (tanto las personas encargadas de realizar los informes como otro personal) ¿Se detectan carencias o necesidades en este sentido? ¿es adecuada y útil la formación proporcionada?
- INFORME DE VERIFICACIÓN DE EMAKUNDE:
 - ¿Cómo se perciben los informes de verificación de Emakunde? Percepción de la adecuación de las propuestas y del análisis. ¿Sirve para el aprendizaje? Temporalidad: ¿se recibe con tiempo suficiente para incorporar medidas?
 - ¿Las personas a cargo de los IIG reciben / leen los IVE?

- ¿Se revisan los IIGs después de recibir los IVE?
- ¿Se revisan las normas después de recibir los IVE? ¿se incorporan medidas propuestas? Si es así, ¿por parte de quien ha elaborado el IIG o por otras instancias del departamento? Participación en la memoria del proyecto-
- RESULTADOS DE LA EIG:
 - ¿Se realiza un seguimiento o control de las medidas de igualdad que se incluyen en las normas que normalmente se aprueban?
 - ¿Se realiza un seguimiento o control de las medidas complementarias propuestas en los IIG? (las previstas para reforzar la aplicación de medidas contempladas en las normas) ¿Se incorporan estas medidas en los planes departamentales o en las líneas de acción en igualdad de los departamentos?
 - ¿Sabe cuáles son las medidas que se sugieren / se incorporan más comúnmente? ¿Cuáles son las que cuesta más introducir? (p.e. múltiple discriminación). ¿A qué cree que se debe?
 - Valoración del cambio de directrices 2007/2012.
 - ¿Se pueden identificar diferencias internas en el proceso o resultados? (según tipo de medidas, ámbito temático, etc.)

Valoración general del informe de evaluación de impacto de género:

- ¿Cuál consideran que es la principal función/aportación del informe de impacto de género (IIG) y de todo el proceso de evaluación de la normativa?
- ¿Cómo valoran el impacto que ha tenido este instrumento en el proceso de elaboración de normativa, en los contenidos, en la cultura organizativa? ¿Hay aprendizajes destacables?
- ¿Se utilizan los diagnósticos / conocimiento generado más allá del IIG?
- ¿Cómo es la comunicación con Emakunde durante el proceso? ¿Se precisaría de más apoyo -o de otros mecanismos- por su parte?
- Valoración general de la percepción de los agentes del departamento: ¿se valora como un elemento útil y que mejora la calidad del proyecto o como un trámite a cumplimentar? ¿Se entiende el objetivo, la razón de ser de la EPIG?
- Dificultades, resistencias y obstáculos principales. Factores que inciden facilitando o dificultando la EPIG y su impacto.
- Mejoras a incorporar: en el proceso, en el modelo de análisis, en los roles de los agentes, iniciativas complementarias, rol de Emakunde, etc.
- Valoración general sobre la pertinencia y utilidad de esta herramienta y sobre su potencialidad para promover transformar los contenidos de las políticas de forma profunda (más allá de incluir medidas aisladas, cláusulas, acciones positivas, lenguaje...)

Gobernanza de la igualdad en general:

- Valoración de la evolución de la transversalidad de género en el departamento desde aprobación de la Ley: avances y limitaciones. En relación al conocimiento en género, formación en igualdad, fluidez de la comunicación interna, incorporación de medidas y objetivos de igualdad, disponibilidad de datos, etc.

- Valoración de la aportación de la evaluación previa del impacto de género en la normativa (EPIG) a este proceso de desarrollo de la gobernanza de la igualdad a nivel departamental.

Guión personal técnico departamentos Gobierno Vasco

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

- 1- En qué proyectos de EIG ha participado
- 2- Valoración del proceso de incorporación de medidas de igualdad en la normativa
- 3- Qué aporta la herramienta de EIG
- 4- Valoración de la herramienta
 - a. Diagnóstico: fácil difícil, encaja o no. Qué partes
 - b. Valoración medidas
 - c. Pertinencia, adecuación del proceso
 - d. Percepción Informe Verificación de Emakunde
 - e. Temporalidad: se cumple el proceso y los tiempos
- 5- Percepción modelo analítico, herramienta. Es útil o se percibe como un trámite
- 6- Valoración de la relación y el apoyo agentes de igualdad
- 7- Valoración de la relación y el apoyo por parte de Emakunde
- 8- Integración EIG en la estrategia general de mainstreaming de género.
- 9- Factores que facilitan/ obstaculizan
- 10- Valoración del cambio en las directrices EIG
- 11- Valoración general de la herramienta y de la necesidad de que se implante

Guión Diputaciones Forales

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

IMPLANTACIÓN DE LA HERRAMIENTA

- Descripción marco más amplio de desarrollo de transversalidad en DF. Recorrido y estructura
- Evolución IIG, cuando se empezó, etc.
- Qué modelo se planteó. Coherencia y diferencias respecto al modelo GV.

PUESTA EN PRÁCTICA

- Agentes implicados, qué rol toma cada cual.
- Cuál es el proceso? Hay verificación?

- Como es el checklist?
- Implementación: se llevan a EIG todos los proyectos que se debería ?
- Tiempos, EIG entra muy al final o no?
- Adecuación del cuestionario / informe: cuadra? Es difícil?
- Hay sistemas de seguimiento? De lo anterior o de las medidas que se incorporan...
- Hay medidas de acompañamiento (formación, anuales, externalización etc etc)

RESULTADOS E IMPACTOS:

- Diagnóstico: calidad, evolución. La cuestión de los datos: hay, son suficientes, etc?
- Inclusión de medidas en el proyecto? Evolución del número y calidad de las propuestas?
- Inclusión de medidas en la norma final? Se aceptan? Evolución? Hay diferencias por medida o por sector, por tema etc?
- Qué tipo de medidas entran más o menos? Seguimos remitiéndonos a la ley o se va más allá?
- Qué capacidad hay de cambiar de forma profunda el marco o paradigma de las políticas? (vs incluir algunas medidas aisladas, cláusulas, acciones positivas, lenguaje...)
- Impacto en cult organizativa
- Impacto en sensibilidad de género. Hay dptos más favorables que otros? Temas más complicados etc.

VALORACIÓN GENERAL:

- Incorporación de medidas de igualdad en la normativa, como lo valoran? Evolución? Y qué papel ha jugado los EPIG en esta evolución
- Percepción de los agentes, se valora como un elemento de calidad o como un destorbo?
- Dificultades y obstáculos
- Resistencias: implícitas, explícitas, individuales, institucionales
- Factores que explican mayor o menor impacto
- Mejoras a incorporar: en el proceso, en el modelo de análisis, en los roles de los agentes, iniciativas complementarias, rol de Emakunde, etc.
- Valoración general sobre la pertinencia y utilidad de esta herramienta

Guión agentes de igualdad departamentales Gobierno Vasco

(Evaluación de la coherencia y los conceptos de las políticas de género)

BLOQUE 1; POSICIÓN UNIDAD DISEÑO DEL PLAN DE IGUALDAD DEPARTAMENTAL Y RELACIÓN CON EL PLAN DE EMAKUNDE

- 1- ¿Cuándo se creó la Unidad de Igualdad en este departamento?
- 2- ¿Se le otorga dentro del departamento una posición relevante? ¿En qué sentido es así o no?
- 3- ¿Como Agente de Igualdad tienes los espacios (políticos y técnicos) necesarios dentro del departamento en los que tu discurso sea escuchado?
- 4- Valoración posición Igualdad M/H en el departamento;

- a. ¿En general consideras que la política de igualdad de mujeres y hombres es considerada como central dentro del departamento?
- b. ¿Se traslada esta posición en los discursos de la consejera del departamento y de otros miembros en el Parlamento u en otros espacios de rendición de cuentas o de información y comunicación con la ciudadanía?

BLOQUE 2: DISEÑO DEL PLAN DE IGUALDAD DEPARTAMENTAL Y RELACIÓN CON EL PLAN DE EMAKUNDE

- 5- ¿Cómo se ha llevado a cabo el plan de igualdad departamental en esta legislatura?
 - a. Definición de las líneas de intervención (¿Quién y cómo?)
 - b. Colaboración de los demás agentes del departamento
 - c. Introducción de diagnóstico
 - d. Monitoreo de Emakunde
 - e. Relaciones con la sociedad civil organizada en su elaboración
 - f. ¿Qué avances o retrocesos crees que se han producido respecto la anterior legislatura en este sentido?
- 6- ¿Qué vinculación se ha establecido entre vuestro Plan de Igualdad y el Plan general de Emakunde?
 - a. A nivel conceptual; (¿se utilizan los mismos conceptos, ejes de intervención etc.?, ¿se ha innovado o contextualizado más?)
 - b. A nivel de diagnóstico; (los problemas de desigualdad detectados en vuestro diagnóstico coincide con los que plantea el Plan de Emakunde?)
 - c. A nivel de objetivos (ídem)
 - d. A nivel de acciones (¿se ha usado la guía o se ha innovado en las acciones?, ¿si es así en cuáles?)
- 7- ¿Consideras que hay una coherencia entre el Plan de vuestro de departamento y el Plan general de Emakunde?

BLOQUE 3: ENTRADA DE LA IGUALDAD EN EL DEPARTAMENTO

- 8- Mapa de identificación de las políticas, planes y programas que se llevan a cabo por el departamento y comentar con la Agente de Igualdad si es correcto o si hay más cosas que se hacen
- 9- Identificación de las políticas, planes o programas donde el Plan de Igualdad departamental está incidiendo y de las políticas, planes o programas donde no se incide
- 10- De las políticas, planes y programas donde no se incide aclarar los motivos de porque no se ha incidido (por que el tema no es pertinente, por reticencias, por que no se ha pensado, por que Emakunde no lo incorpora en su Plan etc.).
- 11- De entre las políticas, planes y programas donde se incide en materia de igualdad de mujeres y hombres identificar con ella a que nivel se incide;

- a. **En el diagnóstico;** se desagrega por sexo, se hace análisis diferencial, se lleva a cabo de forma sistemática o es puntual.
 - b. **En el diseño;**
 - i. ¿Se plantea el problema de la desigualdad M/H y en qué temas se hace y qué temas no?
 - ii. ¿Se plantean objetivos en materia de igualdad M/H? ¿hay objetivos relevantes para la igualdad de M/H donde no se incide?
 - iii. ¿Qué valoración general se hace por parte de la Agente de Igualdad sobre el tratamiento de la igualdad de M/H en los objetivos del departamento?
 - 1. Fuerte o débil
 - 2. Que objetivos y/o temas se quedan fuera
 - c. **En el despliegue de la política;** ¿hay acciones específicas, presupuesto específico, servicios específicos? ¿las acciones, el presupuesto o los servicios existentes son suficientes? ...
- 12- ¿Existen resistencias a incorporar la igualdad de mujeres y hombres dentro del departamento? Si es así, en que aspectos, y porque. (por ejemplo a implementar determinadas acciones positivas, a tocar determinadas temáticas, en términos de presupuesto, etc.)
- 13- ¿Qué valoración general se hace por parte de la Agente de Igualdad sobre el tratamiento de la igualdad de M/H en los tres niveles?
- 14- ¿Qué terminología sobre la igualdad se suele usar dentro del departamento, y porqué? (¿hay unanimidad dentro del departamento con esta terminología y con sus implicaciones?)
- a. Igualdad de mujeres y hombres
 - b. Igualdad de género
 - c. Igualdad trato/oportunidades/resultados
 - d. Discriminación
- 15- ¿Hay unanimidad dentro del departamento con el uso de esta terminología y con sus implicaciones?
- 16- Ejes de acción y objetivos de fondo de las políticas de igualdad; (gobernanza, empoderamiento, corresponsabilidad, violencia)
- a. ¿Cuales de los ejes/objetivos de fondo se han implementado con mayor intensidad? ¿Por qué? ¿qué queda por hacer?
 - b. ¿En que ejes consideras que se está llevando a cabo una acción más centrada en ofrecer recursos para las mujeres que en modificar las estructuras que provocan que las mujeres tengan menores oportunidades?
 - c. ¿Cómo consideras que se debería trabajar con mayor intensidad sobre el cambio de estructuras?
 - d. ¿Cómo se entiende el concepto de empoderamiento dentro del departamento? ¿Y el de corresponsabilidad? ¿y el de violencia?
 - e. ¿Cuál de estos conceptos es más central o se trabaja más? ¿Y en qué ámbitos temáticos se trabajan más estos conceptos?
- 17- Preguntas específicas sobre los planes y políticas leídas;

- a. Para Interior si no ha salido aún preguntar sobre el tema de la incorporación de la perspectiva de género en la seguridad pública
- 18- Hay un concepto que aparece en el plan de Emakunde y aunque no se le trata como un eje específico tiene un cierto peso, que es el de discriminación múltiple:
- a. ¿El trabajo sobre la discriminación múltiple es reciente?
 - b. ¿Cómo se entiende dentro del Plan departamental que habéis creado el concepto de discriminación múltiple?
 - c. ¿Cómo se trabaja esta idea y que ejes se tienen en cuenta y por qué cuando se introduce en vuestras políticas departamentales?
 - d. ¿Consideras que desde las políticas de igualdad de mujeres y hombres se tiene que impulsar todavía más este concepto? ¿De que modo?
 - e. ¿Crees que este concepto tiene relación con el concepto de interseccionalidad que se utiliza también dentro del feminismo?
 - f. ¿Consideras que las políticas LGTB tienen que llevarse a cabo bajo el paraguas de las políticas de igualdad de género (y de M/H)?

1.3 ANALISIS DOCUMENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS DE IGUALDAD GOBIERNO VASCO

(Evaluación de la coherencia y los conceptos de las políticas de género)

Muestra de documentos analizados

V Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE. Directrices IX Legislatura (2010-2013).

Documentos programáticos departamentales de igualdad IX Legislatura (2010-2013) (todos los departamentos excepto el de Cultura dado que en el momento de la evaluación no contaba con plan elaborado).

- Empleo y asuntos sociales
- Medio ambiente
- Justicia y AP
- Interior
- Vivienda
- Educación
- Presidencia
- Industria
- Sanidad
- Economía

Documentación secundaria relacionada:

- Otros planes sectoriales de los departamentos
- Discursos y comparecencias en el Parlamento de los y las consejeras al inicio de la legislatura, donde se exponen las prioridades de la legislatura y los valores del gobierno. así

- Otros documentos de interés producidos por los departamentos relevantes también para el objetivo de la evaluación de coherencia.

Modelo analítico

ENFOQUE:

- Mirada en detalle a la dimensión conceptual y sustantiva de las políticas de igualdad de la CAE
- Eje central; valorar qué entienden por igualdad entre mujeres y hombres los diferentes actores y cuáles son los valores y objetivos políticos subyacentes.
- Valorar los contenidos políticos de las políticas y reflexionar sobre su calidad y potencial de transformación
- Analizar hasta qué punto los agentes implicados comparten un mismo marco de comprensión de la igualdad y unas mismas prioridades políticas, así como cuáles son los nodos de controversia, desviación e innovación.

PREGUNTAS CLAVE:

- ¿Cuáles son las nociones de igualdad y desigualdad de género que se sostienen desde los diferentes organismos?
- ¿Cuál es la igualdad deseada, en qué aspectos se concreta (en el acceso al empleo, en el ámbito doméstico, en las opciones personales...)?
- ¿Cómo se define esta igualdad: de trato, de oportunidades, de resultados, etc.?
- ¿Cuál es el grado de priorización del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en relación a otros objetivos?
- ¿Cómo se inserta el discurso de la igualdad en el discurso general de la institución?
- ¿Qué necesidades se tienen en cuenta en las intervenciones: cuáles se cubren y se visibilizan y cuáles no?
- ¿A qué colectivos y actores se dirigen las actuaciones (mujeres, hombres, administraciones, empresas...) y cómo se conectan con otros ejes de desigualdad?
- ¿Qué papel les otorga la política? (participantes, beneficiarios...)

1.4 ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LA DOCUMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DE LA NORMATIVA

(Evaluación del impacto de género de la normativa)

Muestra de expedientes normativos analizados

Para el Gobierno Vasco se seleccionaron 50 normativas correspondientes a la VII legislatura (2005, previamente al desarrollo efectivo de la EIG a raíz de la Ley de igualdad), y que por sus características hubieran sido objeto de evaluación de impacto en el caso de que la Ley y sus Directrices hubieran estado vigentes en ese momento. Se identificaron mediante la revisión de Boletines oficiales del periodo entre el 23 de noviembre del 2004 y el 27 de junio del 2005.

Para la IX Legislatura (2009/2010) y la X Legislatura (2014/2015) 146 se analizaron 50 expedientes completos, los cuales incluían el Borrador de Normativa, el Informe de impacto de género, el Informe de verificación de Emakunde y la Normativa finalmente aprobada. También se analizó documentación adicional relacionada con el proceso (como por ej. algunas memorias de tramitación de disposiciones de carácter general -leyes y decretos- elaboradas en 2015).

Las muestras de cada uno de los periodos no se definieron de forma orientada sino a partir de corte temporal que buscaba la mayor coherencia posible con las evaluaciones realizadas anteriormente de la Ley de igualdad. Se preveía incluir las EIG de la normativa aprobada en el segundo trimestre de 2010 y 2015, en coherencia con el período de análisis establecido en anteriores evaluaciones. Sin embargo, este criterio se reveló como demasiado restrictivo, ya que no aportaba un número suficiente de expedientes al análisis. De esta manera, partiendo del segundo trimestre mencionado, se optó por seleccionar 50 expedientes para cada uno de los diferentes periodos -IX legislatura y X legislatura-, retrocediendo en el tiempo todo lo necesario hasta cubrir el número de expedientes deseado. En consecuencia, para el periodo de 2010 tenemos en la práctica expedientes desde el 15/09/2009 (expediente 2009_003) hasta el 29/06/2010 (expediente 2010_041), y para el de 2015 desde el 7/04/2014 (expediente 2012_048) hasta el 25/06/2015 (expediente 2015_027). Esto ha implicado revisar alrededor de 400 documentos, dado que cada expediente incluye la propuesta de norma, el IIG, el informe de verificación de Emakunde y la norma aprobada.

En cuanto a los Departamentos emisores de la norma, constatamos una gran variación entre la producción normativa entre departamentos, que lleva a que algunos de ellos tengan una presencia muy importante en la muestra mientras otros están ausentes. De 100 expedientes analizados para los periodos 2009-2010 y 2014-2015, por ejemplo, el 51% de éstos corresponden al Departamento de Educación, Universidades e Investigación/Educación Política Lingüística y Cultura -en su mayor parte regulan currículos de formaciones profesionales (14 en 2010 y 23 en 2015).

En su conjunto, son el departamento de Educación, el de Industria y el de Empleo y políticas sociales (con denominaciones y composiciones un poco diferentes según la legislatura), quienes más normativa han aprobado en los periodos de análisis, con lo cual protagonizan la muestra de expedientes a evaluar. Para compensar este sesgo de selección de las EIG se optó por realizar entrevistas a todos los departamentos para poder tener por lo menos información de carácter cualitativo de todos ellos. En cuanto al tipo de normativa, predominan con diferencia los decretos y las órdenes sobre otros tipos como las leyes y las resoluciones.

¹⁴⁶ En realidad los expedientes corresponden a los periodos 2004/2005, 2009/2010 y 2014/2015, respectivamente; si bien para simplificar en la presentación de resultados nos referiremos a las muestras como correspondientes a 2005, 2010 y 2015. Los criterios de selección se detallan profusamente en el anexo, así como el listado de la normativa analizada.

Para el caso de las Diputaciones Forales, dado su posterior desarrollo de la herramienta de las IIG, se seleccionaron algunos expedientes significativos para el análisis en diálogo con las propias Direcciones de Igualdad, respondiendo a la demanda proporcionar una muestra de expedientes diversa y significativa. No se analizaron expedientes de la Diputación Foral de Álava, puesto que se encontraba aún en el proceso de definir unas directrices y un modelo sistemático para implantar esta herramienta.

En las Diputaciones Forales no se pudo acceder al borrador de normativa por lo que el análisis se ha centrado en la normativa final. Para la Diputación Foral de Bizkaia se seleccionaron 8 expedientes que incluían los informes de impacto de género y la normativa correspondiente finalmente aprobada. Para la Diputación Foral de Gipuzkoa se analizaron un total de 17 expedientes: 8 estaban compuestos de IIG e IV y otros 9 solamente contaban con el IIG. En el caso de los 8 expedientes completos, hay 2 que se refieren a normas ya analizadas previamente y que han obtenido un informe de verificación negativo por lo que ha sido necesario repetirlos. En ambas diputaciones la selección de los expedientes fue realizada por los correspondientes servicios de igualdad

Modelo de vaciado de información y análisis de expedientes

Formulario de vaciado de información utilizado para realizar el análisis documental de la normativa, los IIG, los IVE y la normativa final para el Gobierno Vasco. Las preguntas marcadas con un asterisco en la tabla no han ofrecido resultados claros en el análisis.

El modelo analítico se basó en las propias directrices de la evaluación del impacto existentes, revisadas y complementadas en función de los objetivos y preguntas de investigación.

Ámbito	Variable	Valores
Descripción del proyecto de norma	1.1 Código del expediente	Según expediente
	1.2 ID norma	Según expediente
	1.3 Año / periodo de análisis	2005, 2010, 2015
	1.4 Tipo de norma o acto administrativo	Ley, Decreto, Orden, Resolución
	1.5 Objeto de la norma	Campo abierto
	1.6 Departamento emisor	
	1.7 Nivel de relevancia de la norma	Alta, Media, Baja
	Comentarios	Campo abierto
Análisis proyecto de norma (BN)	2.1 ¿Hace referencia a normativa de igualdad?	Si, No
	2.2 ¿Utiliza lenguaje sexista?	Si, Parcialmente, No
	2.3 ¿Identifica explícitamente objetivos de igualdad?	Si, No
	2.4 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida para incorporar la perspectiva	Si (Mejorando el conocimiento de la situación diferencial de mujeres y hombres,

	de género?	Incorporando la igualdad de mujeres y hombres como principio u objetivo o a título declarativo o expositivo, Haciendo o promoviendo un uso no sexista del lenguaje, Promoviendo la participación de personas con formación en cuestiones de género y/o entidades que trabajan por la igualdad, Incluyendo la igualdad como contenido o criterio (de admisión, valoración o ejecución) en procesos selectivos, subvenciones, convenios o actividades formativas, etc., Otras medidas), No
	2.4.1 Otras: ¿cuáles?	Campo abierto
	2.5 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida para promover una participación equilibrada de mujeres y hombres?	Si (en comisiones de evaluación, en jurados, en órganos consultivos, en tribunales de selección), No
	2.6 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida de acción positiva?	Si (se identifican los colectivos), No
	2.7 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida aparentemente neutra pero con un previsible impacto de género positivo?	Si (se identifican los colectivos), No
	2.8 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida para disminuir las desigualdades de las mujeres que sufren múltiple discriminación?	Si (se identifican fuentes de discriminación), No
	2.9 ¿Se ha incluido en el texto alguna medida prohibitiva o sancionadora?	Si, No
	2.10 ¿Se prevé la adopción de alguna medida dirigida a complementar o incrementar la eficacia de los objetivos y medidas para la igualdad?	Si (Acciones de refuerzo a la difusión, Actuaciones de seguimiento y evaluación, Adecuación de estadísticas y realización de estudios específicos; Acciones de información, sensibilización y formación, Adecuación o adopción de normas, planes o programas, Elaboración de planes para la igualdad, Creación de estructuras o servicios), No
	2.11 ¿Incluye medidas de igualdad? (síntesis 2.4-2.10)	Si, No
	2.12 Estructuras de desigualdad implicadas en las medidas incorporadas*	Acceso a la ciudadanía, Orden simbólico, División sexual del trabajo, Violencia de género, Exclusión del poder
	2.13 Grado de transformación de las medidas de igualdad incorporadas	1 Mínimo o inexistente, 2 Moderado, 3 Intermedio, 4 Notable, 5 Significativo
	Comentarios sobre las medidas	Campo abierto
	Comentarios al bloque 2: Proyecto de Norma	Campo abierto
Análisis informe de Impacto de género	3.1 Se aportan datos y/o argumentos referentes a desigualdades en:	Acceso a los recursos y redistribución entre mujeres y hombres, Presencia de mujeres y hombres (en el ámbito del proyecto y en los beneficios o resultados esperados), Cumplimiento de la normativa y herramientas

(IIG)		de política en materia de igualdad, Participación en la toma de decisiones de mujeres y hombres y de las entidades que las representan, Normas sociales y valores de género, No se aportan datos ni argumentos
	3.2 Valoración general del diagnóstico del IIG	Ausencia de diagnóstico, Débil, Medio, Exhaustivo
	3.3 Valoración del impacto de género del proyecto	Identifican impacto (+ o -), No identifican impacto, No queda claro, No realiza análisis de impacto
	3.4 Evaluación del impacto de la norma en las diferentes dimensiones de la desigualdad:	Afirma impacto positivo pero no argumenta, Acceso a los recursos y redistribución entre mujeres y hombres, Presencia de mujeres y hombres (en el ámbito del proyecto y en los beneficios o resultados esperados), Cumplimiento de la normativa y herramientas de política en materia de igualdad, Participación en la toma de decisiones de mujeres y hombres y de las entidades que las representan, Normas sociales y valores de género
	Comentarios generales sobre el diagnóstico	Campo abierto
	3.5 Fundamentación de las propuestas de cambio	Justificación en base a datos y análisis empíricos, Justificación en base a normativa de igualdad, No fundamenta las propuestas
	3.6 ¿Propone alguna medida de igualdad? (síntesis 3.7-3.13)	Si, No
	3.7 ¿Se propone alguna medida para incorporar la perspectiva de género?	Ver 2.4
	3.7.1 Otras: ¿cuáles?	Campo abierto
	3.8 ¿Se propone alguna medida para promover una participación equilibrada de mujeres y hombres?	Ver 2.5
	3.9 ¿Se propone alguna medida de acción positiva?	Ver 2.6
	3.10 ¿Se propone alguna medida aparentemente neutra pero con un previsible impacto de género positivo?	Ver 2.7
	3.11 ¿Se propone alguna medida para disminuir las desigualdades de las mujeres que sufren múltiple discriminación?	Ver 2.8
	3.12 ¿Se propone alguna medida prohibitiva o sancionadora?	Ver 2.9
3.13 ¿Se propone la adopción de alguna medida dirigida a complementar o incrementar la eficacia de los objetivos y medidas para la igualdad?	Ver 2.10	

	3.14 ¿Incluye sugerencias de cambio para el funcionamiento del departamento que no afectan a la norma per se?	Campo abierto
	3.15 Estructuras de desigualdad implicadas en las medidas incorporadas*	Ver 2.12
	3.16 Grado de transformación de las medidas de igualdad incorporadas	Ver 2.13
	Comentarios sobre las medidas	Campo abierto
	Comentarios al bloque 3: Informe de impacto de género	Campo abierto
Análisis del informe de verificación (IVE)	4.1 ¿Se propone alguna medida adicional para incorporar la perspectiva de género?	Ver 2.4
	4.2 Otras: ¿cuáles?	Campo abierto
	4.3 ¿Se propone alguna medida adicional para promover una participación equilibrada de mujeres y hombres?	Ver 2.5
	4.4 ¿Se propone alguna medida adicional de acción positiva?	Ver 2.6
	4.5 ¿Se propone alguna medida adicional aparentemente neutra pero con un previsible impacto de género positivo?	Ver 2.7
	4.6 ¿Se propone alguna medida adicional para disminuir las desigualdades de las mujeres que sufren múltiple discriminación?	Ver 2.8
	4.7 ¿Se propone alguna medida adicional prohibitiva o sancionadora?	Ver 2.9
	4.8 ¿Se propone la adopción de alguna medida adicional dirigida a complementar o incrementar la eficacia de los objetivos y medidas para la igualdad?	Ver 2.10
	4.9 ¿Incluye sugerencias de cambio para el funcionamiento del departamento que no afectan a la norma per se?	Campo abierto
	4.10 ¿Propone alguna nueva medida de igualdad? (síntesis 4.3-4.8)	Si, No
	4.11 Estructuras de desigualdad implicadas en las medidas incorporadas*	Ver 2.12
	4.12 Grado de transformación de las medidas de igualdad incorporadas	Ver 2.13
	Comentarios sobre las medidas	Campo abierto

	Comentarios al bloque 4: Informe de verificación	Campo abierto
Análisis de la norma aprobada (NF)	5.1 ¿Incluye medidas de igualdad que no formaban parte de la propuesta inicial?	De contenido, De lenguaje, Ambos, No incluye cambios
	5.2 ¿Qué medidas de igualdad se han incorporado?	Propuestas en IVE, De ambos informes, No incorporadas, No procede
	5.3 Grado de aceptación de las medidas propuestas	Mínimo o inexistente, Moderado, Significativo, No procede, No se identifica
	Comentarios	Campo abierto
	5.4 ¿Hace referencia a normativa de igualdad?	Si, No
	5.5 ¿Utiliza lenguaje sexista?	Si, Parcialmente, No
	5.6 ¿Identifica explícitamente objetivos de igualdad?	Si, No
	5.7 ¿Incluye medidas para incorporar la perspectiva de género?	Ver 2.4
	5.7.1 Otras: ¿cuáles?	Campo abierto
	5.8 ¿Incluye medidas para promover una participación equilibrada de mujeres y hombres?	Ver 2.5
	5.9 ¿Incluye medidas de acción positiva?	Ver 2.6
	5.10 ¿Incluye medidas aparentemente neutras pero con un previsible impacto de género positivo?	Ver 2.7
	5.11 ¿Incluye medidas para disminuir las desigualdades de las mujeres que sufren múltiple discriminación?	Ver 2.8
	5.12 ¿Incluye medidas prohibitivas o sancionadoras?	Ver 2.9
	5.13 ¿Incluye alguna medida dirigida a complementar o incrementar la eficacia de los objetivos y medidas para la igualdad?	Ver 2.10
	5.14 ¿Incluye medidas de igualdad? (síntesis 5.7-5.13)	Si, No
	5.15 Estructuras de desigualdad implicadas en las medidas incorporadas*	Ver 2.12
	5.16 Grado de transformación de las medidas de igualdad incorporadas	Ver 2.13
Comentarios sobre las medidas	Campo abierto	
Comentarios al bloque 5: Norma aprobada	Campo abierto	
Final	Comentarios generales sobre el expediente	Campo abierto

2. CATALUÑA

2.1 ENTREVISTAS

Relación de personas entrevistadas 2007-2008

Perfil	Institución
Personal directivo político	Institut Català de les Dones
Personal directivo técnico	Institut Català de les Dones
Personal técnico	Institut Català de les Dones
Personal directivo técnico	Dpto. Justicia
Personal directivo técnico	Secretaria Política Lingüística
Personal directivo técnico	Dpto. Economía y finanzas
Personal directivo técnico	Dpto. Gobernación y administraciones públicas
Personal técnico	Secretaría General de Deporte
Personal técnico	Dpto. Política territorial y obras públicas
Personal técnico	Dpto. Educación
Unidad de igualdad	Dpto. Trabajo
Personal directivo político	Dpto. Trabajo
Personal técnico	Dpto Agricultura, alimentación y acción rural
Personal técnico	Dpto Acción social y ciudadanía
Personal técnico	Dpto. Cultura

Relación de personas entrevistadas 2011-2012

Perfil	Institución
Personal directivo político	Institut Català de les Dones
Personal directivo técnico	Institut Català de les Dones
Personal técnico	Institut Català de les Dones
Personal técnico	Institut Català de les Dones
Personal directivo técnico	Dpto. Presidencia
Personal directivo técnico	Dpto. Gobernación
Personal técnico	Dpto. Empresa y ocupación
Personal directivo técnico	Dpto Economía y conocimiento
Personal técnico	Dpto Economía y conocimiento

Guión Dirección técnica Institut Català de les Dones

(Mecanismos de transversalidad)

Coordinació:

Com es va plantejar la coordinació en aquest pla? Quins espais es van crear? Què es volia assolir?
Frequència de reunions.

Valorar com ha funcionat l'**articulació** entre els diferents espais de coordinació, seguiment i impuls?? (CI polit i tècnica, unitats de gènere, CNDC, reunions bilaterals, grups de treball, etc.)

Valoració de la feina de **teixir relacions**, acumulació de capital social i de generació de confiança... relacions formals i informals, com valoren l'experiència acumulada del Vè i VIè pla, què s'ha consolidat i què no → com ha millorat el nivell de formació i coneixement, compromís, sensibilització i capacitat de trasllat a nivell intern de les directrius de la comissió dels seus membres.

Heterogeneïtat entre referents dptls? De què depen **diferent capacitat d'incidència**? (posició de la persona al dpt, coneixement, sensibilitat i compromís, trajectòria a la comissió, existència d'una unitat interna, etc., valorar)

COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL POLÍTICA:

Què es volia assolir amb la CI en aquest pla? (centrada en l'impuls polític: pla, llei VM, llei ciutadania, ...??)

Com valoren el funcionament i característiques de la CI política al llarg del període?: S'ha donat resposta a les debilitats detectades al Vè Pla? (Rotació, debilitat política, etc.)

- Temes tractats (revisar actes). Continguts reunions: motivació, intercanvi d'informació, seguiment grau execució? (informe anual), negociació i consens del pla, debat i propostes, certificació econòmica...
- Participaven tots els dpts?
- Tipus de membres: càrrec, rotació, sensibilitat, capacitat de decidir,...
- Nº de reunions adequat?, assistència?,
- Dinàmica: participació i aportacions dels membres, relacions i confiança creades?, utilitat de les reunions...

Capacitat d'impuls de les actuacions del pla? Capacitat d'impuls a nivell intradepartamental, processos de canvi i incorporació pdg més enllà del pla?

Punts forts i febles, reptes de futur.

COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL TÈCNICA:

Què es volia assolir amb la CI tècnica en aquest pla? [centrada en la part instrumental, en informar i posar en comú el seguiment, problemes al voltant aplicatiu informàtic (del pla i del govern), certificació, etc.?]

Com valoren el funcionament i característiques de la CI tècnica al llarg del període?: S'ha donat resposta a les debilitats detectades al Vè Pla?

- Temes tractats (revisar actes). Continguts reunions: motivació, intercanvi d'informació, seguiment grau execució? (informe anual), negociació i consens del pla, debat i propostes, certificació econòmica
- Participaven tots els dpts?
- Tipus de membres: càrrec, rotació, sensibilitat, capacitat de decidir, heterogeneïtat...
- N^o de reunions adequat?, assistència?,
- Dinàmica: participació i aportacions dels membres, relacions i confiança creades?, utilitat de les reunions...

Capacitat d'impuls de les actuacions del pla? Capacitat d'impuls a nivell intradepartamental, processos de canvi i incorporació pdg més enllà del pla?

Punts forts i febles, reptes de futur.

GRUPS TÈCNICS:

Com s'han plantejat? Perquè es van crear?

Composició dels sectorials i els territorials. Selecció dels membres (estan vinculats al CNDC?), característiques, dinàmica, resultats... Estables x eixos o ad hoc en alguns temes específics?

Com han funcionat tant uns com altres?

Punts forts i febles, reptes de futur.

REUNIONS BILATERALS:

Amb tots els departaments per coordinar el seguiment del Pla de polítiques de dones en el marc del programa informàtic de seguiment del Pla de Govern (no diu nombre).

Com ha funcionat, s'han dut a terme? A quin nivell?

COORDINACIÓ INTERADMINISTRATIVA:

Com s'ha plantejat i funcionat? Hi ha algun espai més enllà del contacte bilateral?

PREGUNTES GENERALS:

- **Comunicació:** en l'anterior avaluació es detectava que els mecanismes informatius no eren suficients, no hi havia suficient coneixement del pla, tot i que es van fer jornades, es va presentar a la jerarquia, etc. Com s'ha treballat aquest tema? (connectar amb les actuacions de comunicació detectades).

- **Document:** “Estratègies de coordinació interdepartamental per la implementació de polítiques de dones: Metodologies i mecanismes”???? ho mencionen a la recerca del Brugué. Ens el poden passar o fer-ne cinc cèntims?

ESTRUCTURACIÓ:

Quins dpts han arribat a tenir agent/ unitat igualtat?

Quin era l’objectiu inicial i com ha evolucionat al llarg del període? Què queda?

Com valoren que l’existència de referents i estructures departamentals incideix en el desplegament intern de les polítiques de dones i la dinamització sectorial del pla?

En els casos en que no hi ha estructura, són els membres de la CI tècnica els referents?

Assistència i rotació de personal. Ubicació a l’organigrama.

Coneixement i difusió del pla

SEGUIMENT DE LES POLÍTIQUES DE DONES I EN CONCRET DEL PLA:

- Certificació econòmica
 - Com es va plantejar aquest mecanisme de certificació, amb quin objectiu
 - Resultats que ha donat
- Aplicatiu informàtic:
 - Grau resposta aplicatiu
 - Principals problemes detectats
 - Articulació aplicatiu de la de govern i el de l’ICD
- Informes depts
- Reunions de seguiment inter i intradepts,
- Sessions al parlament, preguntes. Valoració de la importància

SEGUIMENT I AVALUACIÓ D’INICIATIVES ESPECÍFIQUES D’IGUALTAT:

- Fons europeus
- Polítiques de transport, programació televisiva, rehabilitació urbana, medi ambient, oficines d’informació, àrees socials,
- Llenguatge no sexista (publicacions corporatives/ web,...)
- Paritat
- Lleis i normativa

PERSPECTIVA DE GÈNERE ALS MECANISMES DE SEGUIMENT:

- Inspecció de treball
- Observatori funció pública
- Aplicatius o sistemes de gestió.

PARTICIPACIÓ EN ESPAIS DE SEGUIMENT:

- A demanda de l’ICD o ja se les convida d’entrada. De què depèn?
- Valoració dels espais on es participa
- Es creu que caldria estar a més espais de seguiment, és un instrument útil?

MECANISMES REGULATIUS:

Valoració avanços normatius grals: Llei nova ciutadania, llei organització i funcionament Generalitat, llei de governs locals, reglament d'organització municipal

2.2 GRUPOS DE DISCUSIÓN

Se realizaron dos grupos de discusión:

- Con miembros de la Comisión interdepartamental técnica de seguimiento de las políticas de mujeres. 16 de diciembre de 2011
- Con miembros de la junta permanente del Consejo Nacional de Mujeres de Catalunya. 11 de enero de 2012

2.3 CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN

NOM DEL DEPARTAMENT:

A/ Situació de la transversalitat de gènere en el seu Departament

1) En termes generals considera que ACTUALMENT al seu Departament s'incorpora la perspectiva de gènere en les polítiques i programes que es duen a terme?

Marcar amb una creu la resposta que es consideri adient:

Poc	Si, però només en determinats programes	Està força incorporada en tots els programes	S'incorpora sempre	NS/NC

2) Valori la situació ACTUAL del seu departament respecte els següents aspectes:

Marcar amb una creu les respostes que es considerin adients:

	Molt dolenta	Dolenta	Regular	Bona	Molta bona	NS/NC
Disponibilitat de dades desagregades per sexe						
Disponibilitat de diagnòstics amb perspectiva de gènere						

Coneixement sobre com aplicar la perspectiva de gènere a l'àmbit sectorial del Dpt.						
Incorporació de la perspectiva de gènere en els plans sectorials que s'elaboren i s'implementen						
Inclusió de criteris d'igualtat a ajuts, subvencions o premis						
Recursos humans dedicats total o parcialment a la promoció de la igualtat de gènere en l'àmbit sectorial del Dpt.						
Avaluació amb perspectiva de gènere						

3) Quines creu que són les **principals dificultats** amb què es troben en el seu Departament a l'hora d'aplicar la perspectiva de gènere en el conjunt de les actuacions que es duen a terme?

Marcar amb una creu totes les respostes que es consideri adient:

Manca de temps	
Manca de recursos humans	
Manca de voluntat i compromís polític i/o tècnic	
Manca de coordinació i col·laboració	
Manca de sensibilitat sobre la rellevància de la perspectiva de gènere a l'àmbit sectorial del Dpt.	
Manca de coneixement sobre els aspectes en què l'actuació del Dpt. incideix en les desigualtats de gènere	
Manca de formació i/o eines metodològiques sobre polítiques de dones	
Manca de formació de caràcter pràctic i/o adaptada als àmbits sectorials del Dpt.	
Manca de directrius o eines metodològiques de caràcter pràctic i/o adaptada als àmbits sectorials del Dpt.	
Altres	

4) En general, quin **impacte** creu que ha tingut el *Pla de polítiques de dones 2008-2011* en l'**avanç** de la transversalització de gènere?

Marcar amb una creu les respostes que es considerin adients:

	Cap	Poc	Bastant	Molt	NS/NC
En el seu Departament					
En el conjunt de la Generalitat					

5) Considera que en general en el conjunt del seu Departament **es coneix** el *Pla de polítiques de dones 2008-2011* i les aportacions del Departament en aquest Pla?

Marcar amb una creu les respostes que es considerin adients:

	Gens	Poc	Bastant	Molt	NS/NC
Pla de polítiques de dones					
Actuacions del Dpt en el Pla					

B/ L'avanç en la transversalitat de gènere en el seu Departament en el període 2008-2011

6) El Departament compta amb un **pla d'igualtat i/o directrius internes** relatives a les polítiques de dones en el seu àmbit sectorial d'actuació?

Marcar amb una creu la resposta que es consideri adient:

En execució	Elaborat	En elaboració	No	NS/NC

7) Respecte a la situació existent a l'inici del pla, s'han augmentat els **recursos humans** dedicats a la promoció de la igualtat de gènere en l'àmbit sectorial del Departament:

Marcar la resposta que es consideri adient:

S'han augmentat respecte 2008	
Igual que el 2008	
Han disminuït respecte 2008	
NS/NC	

7b) Indicar el nombre de **persones** que actualment es dediquen o s'han dedicat en el període 2008-2011 a la promoció de igualtat en l'àmbit sectorial del Departament

	Funcionari / Interí / Laboral indefinit / Laboral temporal	Unitat orgànica on s'ubica	Responsabilitat / càrrec	Hores setmanals dedicades a promoció igualtat (aprox.)	Canvis 2008 / 2011
1					
2					
3					
4					
...					

8) Respecte a la situació existent a l'inici del pla, valori com s'ha millorat pel que fa a l'**oferta formativa** sobre polítiques de dones aplicada a l'àmbit sectorial del Departament (formació impulsada pel Departament, aquí no s'inclou la formació genèrica de GRI i l'ICD dirigida al conjunt de la Generalitat):

Marcar amb una creu la resposta que es consideri adient:

S'ha millorat respecte 2008	<input type="checkbox"/>
Igual que el 2008	<input type="checkbox"/>
S'ha empitjorat respecte 2008	<input type="checkbox"/>
NS/NC	<input type="checkbox"/>

INDICAR: N^o de cursos realitzats (global o per any), assistents per sexe i categoria professional), i temàtiques de la formació.

9) Respecte a la situació existent a l'inici del pla, valori com s'ha millorat pel que fa a les següents qüestions:

Marcar amb una creu les respostes que es considerin adients:

	S'ha millorat	Igual que el 2008	S'ha empitjorat	NS/ NC
Coordinació entre unitats orgàniques del Dpt pel desenvolupament de les polítiques de dones				
Coordinació amb altres Dpts pel desenvolupament de les polítiques de dones				
Coordinació amb altres administracions pel desenvolupament de les polítiques de dones				
Cooperació amb agents socials pel desenvolupament de les polítiques de dones				
Disponibilitat d' eines i recursos metodològics per a l'aplicació de la perspectiva de gènere a l'àmbit sectorial del Dpt.				
Disponibilitat de dades desagregades per sexe i indicadors de gènere				
Disponibilitat de diagnòstics amb perspectiva de gènere				
Incorporació de la perspectiva de gènere als sistemes d'informació i seguiment del Dpt				
Incorporació de la perspectiva de gènere al Pla departamental				
Incorporació de la perspectiva de gènere al Plans sectorials o estratègics impulsats pel Dpt.				
Elaboració amb perspectiva de gènere dels pressupostos dels serveis, programes o unitats orgàniques				
Inclusió de criteris d'igualtat a ajuts, subvencions o premis				
Realització d' avaluacions amb perspectiva de gènere				

10) Quines creu que haurien de ser les **prioritats per tal de seguir consolidant en el futur la transversalització de gènere en el sí del seu Departament?**

Marcar totes les respostes que es considerin adients (multiresposta):

Difondre més extensament el Pla i les polítiques de dones	
Fomentar la voluntat i el compromís amb les polítiques de dones del personal del Dpt.	
Sensibilitzar sobre la rellevància de la perspectiva de gènere a l'àmbit sectorial del Dept	
Fomentar la coordinació i col·laboració interna	
Formar al personal sobre com aplicar la perspectiva de gènere en els àmbits sectorials del Dpt.	
Proporcionar eines metodològiques sobre com aplicar la perspectiva de gènere en els àmbits sectorials del Dpt.	
Elaborar plans i/o directrius internes	
Incidir en els sistemes d'informació i seguiment del Dpt.	
Major disponibilitat de temps	
Major disponibilitat de recursos humans	
Altres	

Si ho creus convenient, escriu a continuació aquells aspectes sobre la situació, l'avanç i els reptes sobre la transversalització de gènere en el Departament que creguis que no s'hagin reflectit suficientment a les anteriors preguntes

Moltes gràcies per la seva col·laboració!

