

Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad de un cambio pro igualdad en instituciones patriarcales

Eva Alfama i Guillén - eva_alfama@yahoo.com

IGOP Universitat Autònoma de Barcelona.

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 y 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 persiste el predominio masculino en la toma de decisiones, un más que notorio sesgo de género en las políticas públicas y se mantienen las relaciones y jerarquías de género en todas las arenas institucionales públicas (Waylen 2014). Así pues, no se ha conseguido materializar la igualdad de la forma esperada incluso después de décadas de igualdad formal, de desarrollar acciones positivas y de posicionar la igualdad como prioridad política en normativa de alto rango. Los avances conseguidos han sido lentos y parciales.

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 entre una adopción retórica y bastante generalizada del compromiso con la igualdad y los límites encontrados en su implementación efectiva y en sus resultados?

Para responder a este interrogante la literatura feminista ha vuelto su atención hacia el estudio en profundidad de las características de las instituciones políticas y de los procesos de cambio hacia una mayor igualdad de género. ¿Cómo se encarna el poder patriarcal en las instituciones públicas bloqueando esta transformación hacia modelos más inclusivos? ¿Cómo se da exactamente el cambio, con qué herramientas e iniciativas? ¿Cuáles son los factores concretos (operativos, organizacionales, de actores críticos, contextuales, etc.) que explican que este cambio no se haya dado o se dé tan lentamente? ¿Cómo entender la notable variabilidad en los impactos conseguidos en diferentes contextos, qué lecciones se pueden extraer? ¿Es la transversalidad de género una estrategia útil para promover este cambio?

En este trabajo se pretende ofrecer una panorámica a estos debates a partir de aportaciones provenientes de diferentes fuentes: desde el campo de estudio de las políticas públicas con perspectiva feminista, hasta los trabajos que provienen del análisis del género y las organizaciones. Todo ello con el objetivo de identificar aspectos críticos y palancas útiles para el cambio en el marco de los debates existentes

sobre la eficacia de la estrategia de la transversalidad de género o *gender mainstreaming*.

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. Posteriormente, en los apartados 3, 4 y 5, se exponen algunas aportaciones teóricas y analíticas de utilidad para entender cómo se produce –o no se produce– el cambio hacia unas administraciones públicas más igualitarias en sus características, dinámicas y en sus resultados, para finalizar con una breve discusión y consideraciones finales.

2. Desentrañando las instituciones: sesgo de género, políticas de igualdad y problemas de implementación

El sesgo de género de 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, de la justicia, la autonomía y la razón; la esfera privada se naturaliza y se vincula a lo doméstico y a lo 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 en la esfera íntima, a la consolidación de la división sexual del trabajo y a la inclusión subordinada de las mujeres en la ciudadanía; obviando la interrelación, interdependencia y fluidez entre lo público y lo privado.

A pesar del consenso existente acerca de este sesgo de género, también se ha señalado la utilidad de ir más allá de nociones homogeneizadoras como las del “estado patriarcal” o la política “malestream” (Pateman 1989 o Hernes 1987) para desarrollar una mirada más detallada y matizada que permita captar mejor las diferencias que se encuentran entre diferentes contextos, instituciones y a lo largo del tiempo. Esto permitiría comprender mejor la variabilidad existente y profundizar en las formas por las que se produce tanto la desigualdad como el cambio (Schofield y Goodwin, 2005).

En los últimos tiempos se ha desarrollado un corpus muy relevante de literatura comparada que aporta contribuciones significativas en este sentido¹. Así, por ejemplo (Chappell 2010) señala 5 líneas de investigación para identificar las distintas formas que puede tomar la dimensión de género en las instituciones: a nivel vertical, es decir, comparando una misma o similar institución en diferentes niveles del mismo sistema político (el ejecutivo local, regional o estatal, por ejemplo); a nivel horizontal, esto es, comparando distintas instituciones en el mismo sistema político (sistema judicial, ejecutivo, partidos, etc.)²; a nivel internacional, lo que permitiría realizar comparaciones tanto verticales como horizontales y explorar las posibilidades de generalización de los hallazgos; a nivel transnacional, esto es, en las arenas e instituciones regionales e

¹ Ver por ejemplo VVAA (2010) para un mapeo de la literatura reciente y los retos pendientes.

² Este enfoque es especialmente relevante para los actores locales promotores de cambios para identificar estructuras de oportunidad políticas más favorables, y para identificar las interacciones entre instituciones (por ej., entre partidos y burocracias) en la conformación de normas institucionales y resultados.

intergubernamentales, que tienen una lógica específica y que además inciden de forma significativa a nivel doméstico; y finalmente las comparaciones en el tiempo.

Asimismo, 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 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 que desde diferentes enfoques y escuelas pone el foco en las inercias y constreñimientos que plantea aquello constituido y retoma el debate agencia – estructura desde una perspectiva compleja y poniendo el foco en los procesos de cambio y continuidad (Mackay et al 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 en instituciones concretas. Así, las instituciones se conciben como la cristalización de unas determinadas relaciones de poder en permanente tensión.

Se parte a grandes rasgos de una definición compartida de lo que son las instituciones: “they are relatively enduring features of political and social life (rules, norms and procedures) that structure behavior and cannot be changed easily or instantaneously.” (Mahoney and Thelen, 2010: 4). Se comparten también diversas consideraciones básicas: 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; que son estables en el tiempo pero cuentan con algún grado de mutabilidad; y que 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 se da mediante la existencia de una lógica compartida acerca de lo que es apropiado o no hacer (March y Olsen 1989) que es dada por descontado por los actores y personas participantes y que orienta sus acciones.

La ceguera al género de la mayor parte de la literatura institucionalista ha venido siendo señalada reiteradamente, realizándose valiosas aportaciones para corregir esta debilidad (ver por ejemplo Mackay, Kenny, y Chappell 2011 o los trabajos recogidos en VVAA, 2009). De la misma manera que se ha argumentado que el género es una dimensión constitutiva de los fenómenos políticos al mismo nivel que otros conceptos como la clase social o la raza u origen étnico (Baldez, 2010 entre muchas otras), es una noción ampliamente compartida en los estudios feministas el 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.

Pero ¿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 se produce debido a que quienes interactúan en el contexto institucional son individuos sexuados, mujeres y hombres, con lo cual en lo cotidiano reproducen los estereotipos, roles y dinámicas de género. Sin embargo, esta visión ha sido ampliamente criticada por parcial e insuficiente desde diferentes perspectivas (ver por ejemplo Calás et al 2013 para una revisión de la literatura en organización de los últimos años). Se sostiene, en cambio, que en un contexto de desigualdad estructural, instituciones y

organizaciones no son ni pueden ser neutras y que el género forma parte nuclear de sus rasgos definitorios. Así, más allá de que los actores individuales o colectivos que interactúan estén generizados, se plantea que no sólo las normas institucionales tienen un efecto diferente en mujeres y hombres³, sino que también existen normas explícitas o implícitas sobre género⁴ (Waylen 2014, Acker 2006).

Esta dimensión de género puede expresarse nominalmente o sustantivamente (Waylen 2014). Nominalmente, por cuanto se traduce en un marcado predominio masculino en el acceso al poder y la capacidad para decidir sobre recursos, al privilegio y a las oportunidades; y sustantivamente porque también está inscrita en la forma de funcionar de la institución u organización, con lo que incluso cuando este predominio numérico cambia por la entrada de más mujeres, esto no lleva necesariamente a prácticas más inclusivas (Chappell and Waylen 2013). En el apartado 4 se entrará más en profundidad en 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 producción del privilegio y la subordinación que se dan en organizaciones e instituciones, así como el rol de éstos en el sostenimiento del orden social más amplio. De este modo se evita la reificación y el foco en las mujeres para obtener una visión más compleja de cómo se construyen y se valoran socialmente las nociones de masculinidad y feminidad y se crean y recrean las jerarquías, y cómo todo ello tiene unos determinados efectos en las vidas de mujeres y hombre al generar una desigual distribución de recursos y de 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: "not only are institutions and politics gendered but they can be gendered" (Chappell 2010); es decir, 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 diferentes estrategias han pretendido impulsar este cambio.

Inicialmente se llevaron a cabo iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de trato y eliminar las discriminaciones directas hacia las mujeres que las excluían de la ciudadanía política y del acceso al ámbito público, el empleo y 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 era insuficiente para conseguir igualar las posiciones sociales y el bienestar de mujeres y hombres. Este enfoque, sin embargo se mostró también como insuficiente. Una muestra de ello serían los limitados avances conseguidos en la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector público y privado pese a la implantación

³ Por ejemplo en la medida en que el ideal del trabajador se construye en torno a una noción de trabajador sin cargas familiares que puede asumir largas jornadas laborales.

⁴ 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 del cuidado o las tareas organizativas y de apoyo alrededor de las femeninas.

durante décadas de medidas de igualdad de oportunidades y de acciones positivas - especialmente en el ámbito anglosajón (Connell 2005). El foco pasó pues de la inclusión de las mujeres a una comprensión de la desigualdad de género como un problema de las estructuras sociales, políticas y económicas. No son por lo tanto las mujeres el sujeto de cambio, sino las propias estructuras las que deben convertirse en menos excluyentes y no generar sistemáticamente la desigualdad y la 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 conocida estrategia del *gender mainstreaming* o transversalidad 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 (Lombardo: 2005, Council of Europe: 1998). En definitiva, la práctica del GM se ha definido 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 la Conferencia mundial de las mujeres de Nairobi 1985. A la vista de los escasos resultados, no obstante, en la siguiente conferencia mundial celebrada en Beijing el 1995 se optó por concretar en mayor medida el cómo: exigiendo 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 GM en diferentes contextos muestran de forma consistente que los avances han sido limitados y desiguales. Aunque la incorporación de este principio a los marcos legales internacionales y de muchos países y la proliferación de las herramientas de transversalidad⁵ 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 (Megaert et al. 2014). Nos encontramos bien con una adopción meramente retórica del principio de *gender mainstreaming*, bien con una implementación parcial y desigual entre distintos territorios, niveles administrativos y ámbitos sectoriales (Braithwaite 2005, o Weiner et al 2014, entre otras). También se constata una débil capacidad de consolidación: a raíz de la crisis económica de 2008, por ejemplo, el objetivo de la igualdad desaparece casi totalmente del debate político y de las propuestas de intervención (Bettio et al. 2013, Alfama et al 2014).

⁵ Ver Alonso (2015) para una revisión comparada de los instrumentos utilizados. En general, éstos incluyen cuestiones como la formación del personal público, la incorporación de expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil, la concreción de compromisos, la creación de dinámicas intersectoriales o el análisis y corrección del sesgo de género de las políticas mediante informes de impacto de género, entre otras.

También se ha señalado la tendencia a la despolitización en su desarrollo, apuntando que el foco en los instrumentos de transversalidad ha desplazado e invisibilizado el proyecto político feminista de transformación subyacente (Meier and Celis 2011; Squires 2005). La aproximación tecnocrática al GM 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, mostrando así 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 *gender mainstreaming* se situarían más en una lógica integracionista que transformadora. Es decir, que se ha 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 and Hafner-Burton 2000).

En cualquier caso, todos estos análisis de los avances y limitaciones de la transversalidad de género han centrado 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 entender 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 and 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 cuanto al campo de la igualdad de género esto se hace especialmente visible: "When it comes to the implementation of gender mainstreaming, this institutional conflict

creates a paradoxical clash; while bureaucratic principles demand policy implementation, patriarchal principles demand evaporation. Since such evaporation of gender equality policy does not happen 'on occasion' but occurs as a pattern, Longwe concludes that there must be norms that are operating which protect male privileges and power and resist gender changes." (Mergaert and Lombardo 2014)

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 aspectos informales (esto es, implícitos, prácticas y expectativas compartidas y con frecuencia naturalizados por los actores implicados y sancionadas mediante el ostracismo o el rechazo), así como las interacciones entre ambos elementos (Waylen 2014, Helmke y Levitsky, 2004). Por ello, desvelar la "vida oculta de las instituciones" (Chappell and 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 aquéllos que detentan el poder frente a proyectos y procesos de cambio que retan sus privilegios ha sido infraanalizada. Esto se vincula al propio origen de la disciplina -vinculado con el *management* y los proyectos de cambio de cambio *top-down* al servicio de los gestores de las organizaciones-, que ha llevado a una visión individualista de las resistencias centrada en el examen de las resistencias que emergen en los niveles medios y bajos de las organizaciones (Agócs 1997; Calás, Smircich, and Holvino 2013, entre otros).

Por su parte, desde el estudio de las políticas públicas con perspectiva de género 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, and 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 enmarcamento 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 unos sin los otros.

En cualquier caso se plantea la importancia de dotar de agencia a las resistencias, 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 estrategia 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 and 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 en resistencias implícitas y explícitas, por un lado, e institucionales e individuales, por el otro. Mientras la oposición explícita se manifiesta abiertamente, la implícita se verificaría observando la distancia entre los discursos y las acciones realizadas; y 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., infradotando de recursos, no habilitando los procesos o la formación necesaria, no cumpliendo los compromisos, etc.). La relación entre unas y otras 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 ésta. Agócs (1997) por ejemplo, plantea una categorización interesante⁶.

La primera forma de resistencia es 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, etc. La no aceptación de la evidencia es muy frecuente: “change advocates must ‘prove it’ over and over again in many different ways (...). Demands for more studies, more data, different data, and studies by different analysts are a familiar form of administrative orbiting that a strategy of denial. The evidence of the need for change is never satisfactory; it is never presented in the preferred way” (Agócs 1997: 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

⁶ La autora desarrolla este argumento en relación a la resistencia institucional aunque considero que por lo general se podría aplicar también a resistencias individuales. De hecho Lombardo and Mergaert (2013) establecen tipologías similares relativas a este tipo de resistencias.

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 señala la creencia individualista subyacente: en la medida que hay casos de éxito (mujeres en espacios de poder por ejemplo), la discriminación no existe y por lo tanto no hay razón para el cambio.

En este sentido, se ha señalado 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 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 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 por lo tanto no hace falta abordarlo. La tercera forma sería que aunque aceptando que hay que cambiar no se implemente adecuadamente esta decisión asignando los recursos y mecanismos necesarios -situación que como se ha mencionado anteriormente es muy frecuente en el despliegue de la transversalidad de género. Finalmente Agócs 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 y más bien vinculadas al rechazo del cambio en sí mismo (Lombardo and Mergaert 2013). En relación a estas resistencias no específicas de género también Bergqvist, Bjarnegård, and Zetterberg (2013) señalan la importancia de considerar otras posibles razones que puedan tener los actores implicados, como por ejemplo consideraciones estratégicas⁷.

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 and 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 doctrinales y no doctrinales, por un lado, y por el otro que empoderan 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

⁷ 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.

son más fácilmente promovidas por partidos y actores de izquierda y de derecha conjuntamente que otras, y por qué en algunos temas se movilizan actores tradicionales y religiosos, lo que es de gran relevancia a la hora de promover cambios pro igualdad.

4. Entendiendo la producción y reproducción del sesgo de género institucional

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 importante poder captar cuáles son los aspectos concretos que están detrás de los procesos de evaporación de la igualdad: ¿tiene que ver con la cultura organizativa, con las formas de organización del trabajo y de gestión pública, con la baja presencia de mujeres en los ámbitos de decisión, con las rutinas administrativas...?

Distintos trabajos han explorado el papel de éstos y otros elementos. Por ejemplo el sesgo de género existente en la lógica burocrática clásica ha sido señalada por diversas autoras (Chappell 2006, p.e.). Sostienen que la *cultura de la neutralidad burocrática*, que 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, contiene un claro aunque no reconocido subtexto de género. Sugiere que el personal público puede obviar sus convicciones y recurrir a normas universales para evaluar las situaciones. Este énfasis en la racionalidad abstracta, la objetividad desapasionada y en la posibilidad de desligarse de las cuestiones particulares refleja en la práctica un énfasis en los rasgos tradicionalmente masculinos (Stivers 1993). Por el contrario, la emoción, la sensibilidad y la pasión, asociados con lo femenino, son considerados como fuera de lugar en la dinámica administrativa y se perciben como sesgados. 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 la mayor o menor tradición de adhesión a esta neutralidad burocrática en distintos países explica en parte las diferencias en la capacidad de incidencia en las administraciones públicas y en las estrategias de presión de los movimientos feministas⁸.

Las prácticas y rutinas administrativas respecto a *cómo se implementan las políticas públicas* han sido también señaladas como un factor clave (McGauran, 2009). Cuanta más segmentación entre temas y responsabilidades, rigidez en la implementación, falta de coordinación y de trabajo en red, debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, poco peso de la participación ciudadana, y debilidad de la dimensión analítica acerca de qué se hace, por qué y con qué resultados, más difícil puede ser implantar con éxito procesos de cambio pro igualdad –y de hecho también otro tipo de cambios estratégicos. 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 de generar cambios

⁸ En particular, argumenta que la tradición de representación de intereses colectivos en la elaboración de políticas públicas de Australia (mediante la inclusión de sindicatos en los procesos de decisión por ejemplo) ha facilitado una entrada en los espacios de decisión que en otros contextos como el Reino Unido o Canadá ha sido más difícil, lo que ha llevado a desarrollar estrategias judiciales para conseguir similares objetivos.

institucionales. Es por ello que esta autora plantea por un lado la relevancia de generar alianzas entre todos los actores que promueven un estilo más participativo, enfocado a las personas beneficiarias, etcétera, y por el otro la necesidad de atender a las diferencias existentes entre ámbitos sectoriales. Es en aquellos sectores en los que se tiende a perder más de vista los destinatarios finales de las intervenciones -porque se centran más en la provisión de cosas- será más complicado incidir. “While GM is about putting equality issues for women and men into policy making, it seems that often there is first a need for people to be put into policy making. As long as they are not, it is hard to, for example, have a GDI if the main indicators collected for the policy do not include people indicators.” (McGauran 2009: 226).

En una línea similar, otras autoras han examinado el vínculo entre las concepciones predominantes de entender la *gestión* y las formas de masculinidad hegemónica (Miller 2009), así como sus efectos a la hora de despolitizar y tecnocratizar las iniciativas pro igualdad. Sugieren que el enfoque predominante de elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia y de la Nueva Gestión Pública ha sido de corte neoliberal, centrado 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 and Zwingel 2014). Al identificar la evidencia científica 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 para el escaso éxito de las medidas de cambio organizativo ha sido que se han enfocado 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 (Acker, 2009, Connell, 2005).

Desde los organismos de igualdad se ha intentado capitalizar esta lógica de monitoreo y auditoría para implementar los mecanismos de cambio impulsados en el marco del *gender mainstreaming*; en concreto, para poder valorar el cumplimiento que hacen los distintos agentes de sus compromisos con la igualdad, así como para introducir sistemáticamente criterios de igualdad en los procesos de elaboración de políticas. Sin embargo, en la práctica esto ha contribuido también a la tecnocratización, desplazando los mecanismos de carácter más participativo que dan pie a una discusión política y sustantiva sobre prioridades y objetivos públicos. En este mismo sentido, también las formas de gobernanza multinivel y mediante partenariados público-privados características del marco neoliberal y de la retirada de la agenda social del Estado han contribuido a este proceso (Bacchi y Eveline 2003, y Kantola y Squires 2102). 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 política significativa-, con la consecuencia no prevista de dificultar la inclusión de voces más críticas y radicales y la apertura de debates más amplios.

En cualquier caso, uno de los retos clave es cómo captar y dar cuenta de forma compleja de la manera como todos estos aspectos se dan y 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 la 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, y 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 mesosocial, abriendo la puerta a caracterizar contextos institucionales concretos y a identificar los procesos en los que se produce, reproduce y se transforma la desigualdad⁹. Connell (2002: 6) por ejemplo define el concepto de régimen de género como "the patterning of gender relations in that institution, and especially the continuing pattern, which provides the structural context of particular relationships and individual practices"¹⁰. Aunque un régimen local es probable que comparta muchas 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: el sector público, por ejemplo, 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 procesos económicos, 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 4 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 (creencias, actitudes y representaciones predominantes acerca de las diferencias de género). El análisis de en qué grado estos elementos se estructuran o no en función del género y con qué tipo de combinaciones es el que permitiría identificar los distintos regímenes, con lo que se conectan las microprácticas diarias y cotidianas de las personas en los entornos institucionales con la reproducción de un orden más amplio.

En este sentido, una mirada unidimensional (p.e., sólo centrada en la división del trabajo) no permitiría captar las formas cómo se ejerce la autoridad, se moviliza el apoyo y se distribuyen los recursos, claves para captar los arreglos locales relativos a la

⁹ Desde un enfoque más macrosocial, 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 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).

¹⁰ Acker (2006) por su parte, amplía la perspectiva y habla de regímenes de desigualdad para analizar de forma interseccional 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.

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 también facilita abordar el retos 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 (Connell 2005).

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 pro igualdad¹¹. En su trabajo por ejemplo, pese a que en todos los casos la elaboración de políticas públicas continúa estando dominada por hombres en los niveles más altos, identifican tres regímenes de género distintos: un régimen en el que se da una hegemonía masculina, un régimen donde conviven la presencia feminista y una contrarreacción masculina, y un régimen del *gender mainstreaming* feminista.

En este sentido, su análisis empírico por un lado 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 tipo¹², estas autoras destacan que lo más relevante es la combinación específica que se da entre diversos factores, 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 entre ellas 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 de *gender mainstreaming* (participación social, presencia equilibrada de mujeres en la toma de decisiones, concepto transformador de igualdad, etc.). La acumulación de análisis empíricos de este tipo sería muy útil para la tarea que nos ocupa.

5. Profundizando en el cambio

La interacción entre la agencia de los actores para promover u oponerse a la igualdad y las dinámicas institucionales más estructurales es una cuestión clave a la hora de entender cómo se da el cambio. El foco en explorar el cambio en sí mismo es, pues, una tarea importante.

¹¹ 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 diferentes ámbitos sectoriales.

¹² Por ejemplo, los estereotipos y expectativas involucradas en las políticas relacionadas de cuidado no son los mismos que en otras de carácter más tecnológico.

Desde la perspectiva institucionalista por lo general la continuidad y la estabilidad ha sido analizada en mayor medida que el cambio, y cuando éste se ha abordado, se ha tendido a enfocarse en 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 nos ocupan.

Para entender este tipo de cambio necesariamente se debe poner el foco en las luchas de poder que se dan en las instituciones por la distribución de los recursos y por la definición de las normas, a la vez que se deben identificar las brechas que se dan en la aplicación y el cumplimiento de las mismas. La cuestión de cómo y por qué los actores obedecen o no las reglas deviene una pregunta clave (Mahoney and Thelen 2010), así como los espacios existentes entre las normas, su interpretación¹³ y su aplicación por parte de diferentes actores (Waylen 2014).

En este punto resulta clave comprender las instituciones desde sus dimensiones tanto formales como informales. 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, y cuyo efecto se consideraba que era básicamente 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 instituciones informales pueden cumplir diferentes funciones: complementar las normas formales (llenar vacíos cuando las normas formales son vagas), reforzarlas, sustituirlas (cuando son éstas 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 género es más incierto, ya que tanto pueden ayudar como socavar las propuestas de cambio. Por ejemplo, plantea que la división sexual del trabajo productivo y reproductivo entre hombres y mujeres a nivel social refuerza el posicionamiento de éstas en los roles de apoyo y cuidado y el dominio masculino en los espacios de toma de decisiones aunque esto no esté codificado explícitamente en la institución. En el sentido contrario la existencia de cambios sociales amplios pueden hacer que unas normas formales preexistentes por fin se implementen de forma efectiva (como por ej., una normativa contra los abusos sexuales) o por el contrario se haga la vista gorda a su aplicación, 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 propone Mahoney y Thelen (2010), que pretende captar los diferentes equilibrios de poder entre los actores implicados y las relaciones entre las diversas normas en competición para entender de forma dinámica procesos de cambio específicos. Distinguen entre 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

¹³ El grado de ambigüedad que tienen, por ejemplo, fruto de los compromisos que se llevan a cabo en su definición.

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 el *cambio en capas* (*layering*), donde aparecen nuevas normas paralelas o por encima de las anteriores sin que éstas últimas dejen de funcionar, que aparece cuando sus promotores tienen cierto poder pero no el suficiente para desplazar lo existente, los defensores del *status quo* tienen capacidad de veto, y 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 *inclinación* (*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 aunque los promotores del cambio no tienen suficiente poder para cambiar las instituciones, explotan activamente las ambigüedades y debilidades inherentes para conseguir que las instituciones se comporten diferente, lo que lleva también a un cambio gradual y endógeno.

A partir de esta tipología Waylen (2014) sistematiza y discute sus posibilidades en relación a la promoción de la igualdad de género. Plantea que el desplazamiento es poco probable en tanto que requiere una ausencia de oposición y una fuerza de sus promotores 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 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 género¹⁴. El análisis empírico de estas experiencias apunta a que incluso en estos 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 haber quedado 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, y de hecho afirma que esta segunda ha sido la principal estrategia 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 and Mergaert (2015) sobre el rol de la evaluación en la transversalización de género en la política de investigación de la UE.

6. Consideraciones finales

Se ha planteado que el impulso del *gender mainstreaming* quizás pueda ser representado como el trabajo de Sísifo: duro, repetitivo y que no lleva a ninguna parte (Benschop y Verloo 2006). ¿Es realmente así? ¿Plantea 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? ¿Será posible, como sugieren algunas autoras, conseguir ir acumulando cambios pequeños, duramente conseguidos e incrementales hasta conseguir un cambio que realmente sea significativo? ¿O bien, como sostienen otras, hay que plantearse que quizás no es ésta una herramienta

¹⁴En particular, se mencionan trabajos dedicados al Tribunal Penal Internacional, al Parlamento escocés o la creación de constituciones en situaciones de postconflicto (como sería el caso de la Sudáfrica posterior al apartheid).

adecuada para conseguir efectivamente desmontar el carácter patriarcal del Estado y combatir el sesgo masculino de la lógica neoliberal?

El debate está abierto. Por el momento, aunque existe cierta evidencia de que esta estrategia ha generado cambios, también es verdad que estos son localizados y difíciles de sostener si no están constantemente monitorizados y promovidos (Weiner y MacRae 2014).

En este trabajo se han explorado diversas aportaciones teóricas y empíricas que pueden contribuir a esta discusión, dirigidas a identificar con mayor grado de detalle las dinámicas y efectos de los sesgos de género de las administraciones públicas, y a comprender con mayor profundidad cómo se da el cambio o no hacia una mayor equidad y cuáles son las razones y formas que toma la oposición estas transformaciones.

Desde diferentes perspectivas, se ha incidido en la necesidad de comprender mejor los condicionantes y dinámicas locales que se dan en distintos contextos, ya sean estos ámbitos sectoriales, niveles de gobierno, tipos de instituciones políticas, etcétera. La visión de las instituciones como entidades complejas, dinámicas y no monolíticas, en los que se negocian los significados, las normas y las prácticas dan pie a la exploración en profundidad de la variabilidad existente y en la que se pueden fundar unas propuestas de cambio más efectivas.

Teniendo en cuenta los sesgos de las administraciones públicas, es clave identificar en qué condiciones específicas sus normas de género pueden ser subvertidas, qué tipo de instituciones son más abiertas al cambio y qué tipo de relación se da entre las características de las organizaciones públicas y los resultados de su actividad: as políticas y servicios públicos.

En este sentido, 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, para así afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad

Bibliografía

Acker, Joan. 2006. "Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations." *Gender and Society* 20(4): 441–64.

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

Alonso, Alba. 202. *El mainstreaming de género en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. Autor et al 2012

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

Alfama, Eva, Cruells, Marta, de la Fuente, María (2014) "¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada", en *Revista Investigaciones Feministas*, nº 5.

Bacchi, Carol, y Joan Eveline. 2003. "Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship". *Policy and Society*, 22(2), 98–118. doi:10.1016/S1449-4035(03)70021-6

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

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

Bergqvist, Christina, Elin Bjarnegård, y Pär Zetterberg. 2013. "Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption." *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 21(July 2014): 280–95. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08038740.2013.855661>.

Bettio, Francesca, Marcella Corsi, Carlo D'ippoliti, Antigone Lyberaki, Manuela Samek, y Alina Verashchagina. 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., Linda Smircich, y Evangelina Holvino. 2013. "Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times...Changing Theories?" In *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*, 10–11. <http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199658213.001.0001/oxfordhb-9780199658213-e-025>.

Connell, RW. 2002. *Gender*. Cambridge, Polity Press; Malden, Blackwell Publishers.

Connell, RW. 2005. "Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers." *Policy and Society* 24(4): 5–24. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1449403505700667> (November 18, 2014).

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.

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

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

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

- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3): 433–50. <http://sp.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/sp/jxi023> (November 18, 2014).
- Kantola, Johanna y Judith Squires. 2102. "From State Feminism to Market Feminism?". *International Political Science Review*, 33 (4) 382 –400.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics* 2(04): 725–40. http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1537592704040472.
- Hernes, Helga. 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Htun, Mala, y S. Laurel Weldon. 2010. "When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy." *Perspectives on Politics* 8(1): 207.
- Liebert, Ulrike. 2002. "Europeanising Gender Mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity." *Feminist Legal Studies* 10(3): 241–56. <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1021275812426>.
- Liebowitz, Debra J., y Susanne Zwingel. 2014. "Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession." *International Studies Review* 16(3): 362–89. <http://doi.wiley.com/10.1111/misr.12139>.
- Lombardo, Emanuela. 2005. "Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the European constitution-making process". *Social Politics*, 12(3), 412–432. doi:10.1093/sp/jxi022
- Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert. 2013. "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation." *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 21(4): 296–311. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08038740.2013.851115> (November 18, 2014).
- Longwe, S H. 1997. "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot." *Development in practice* 7(February 2015): 148–56.
- Lovenduski, Joni. 1998. "Gendering Research in Political Science." *Annual Review of Political Science* 1: 333–56.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny, y Louise Chappell. 2011. "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?" *International Political Science Review* 31(5): 573–88. <http://ips.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0192512110388788> (November 18, 2014).
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- McGauran, Anne-Marie. 2009. "Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes?" *Policy & Politics* 37(2): 215–33.
- Meier, Petra, y Karen Celis. 2011. "Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18(4): 469–89. <http://sp.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/sp/jxr020>.
- Mergaert, Lut, y Emanuela Lombardo. 2014. "Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy". *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18, 1–21. doi:10.1695/2014005.
- Miller, Karen. 2009. "Gendered Nature of Managerialism? Case of the National Health Service." *International Journal of Public Sector Management* 22: 104–13.
- Minto, Rachel, y Lut Mergaert. 2015. "The Rol of Evaluation in Mainstreaming Gender: Room for Improvement in EU Research Policy?" In "Equal Is Not Enough" Conference, Antwerp, febrero de 2015.
- Pateman, Carol. 1988. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollack, Mark a., y Emilie Hafner-Burton. 2000. "Mainstreaming Gender in the European Union." *Journal of European Public Policy* 7(3): 432–56.
- Schofield, Toni, y Susan Goodwin. 2005. "Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality." *Policy and Society* 24: 25–44.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics* 12(3): 366–88.
- Van den Brink, Marieke. 2015. 'We are just stubborn academic leaders': The reception of feminist research in the academic organisation". Presentación en "Equal Is Not Enough" Conference, Antwerp, febrero de 2015.
- Varios Autores. 2009. "Critical Perspectives on Gender and Politics". *Politics & Gender*, 5.
- Walby, Sylvia. 2004. "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime." *Social Politics* 11(1): 4–29+145.
- Waylen, Georgina. 2014. "Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality." *Political Research Quarterly* 67(1): 212.
- Weiner, Elaine, and Heather MacRae. 2014. "The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy : Introduction." *European Integration online Papers (EIoP)* 18: 1–20.