

# ENTRE PASILLOS: LA APLICACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

## Implementing gender mainstreaming in Public Administrations

**KERMAN CALVO**

Universidad de Salamanca  
Kerman@usal.es

**MARTA GUTIÉRREZ**

Universidad de Salamanca  
magusa@usal.es

**LUIS MENA**

Universidad de Salamanca  
luismena@usal.es

### *Cómo citar/Citation*

Calvo, K., Gutiérrez, M. y Mena, L. (2017).  
Entre pasillos: la aplicación de la transversalidad en las administraciones públicas.  
*Revista de Estudios Políticos*, 178, 137-168.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.178.05>

### **Resumen**

Este artículo analiza la presencia de la transversalidad en las políticas de igualdad en España. Se distinguen para ello dos aspectos: el primero tiene que ver con el desarrollo normativo de las políticas de igualdad, el segundo se adentra en las prácticas administrativas que condicionan la implementación de la transversalidad. Para cubrir el primer objetivo se ha realizado un análisis de los planes de igualdad que han venido desarrollando las administraciones públicas en los últimos años. Para conocer las prácticas institucionales se ha llevado a cabo una encuesta sobre el tema a cargos intermedios de la Administración y agentes de igualdad.

Los resultados reflejan, en primer lugar, un notable descenso en el número de planes de igualdad vigentes, si bien destacan algunos territorios que han alcanzado un

desarrollo importante de la transversalidad en sus políticas. En cuanto a las prácticas institucionales, el peso de algunas resistencias internas tanto a las especialistas de género como a la horizontalidad dificulta la culminación de la transversalidad. En definitiva, la transversalidad se muestra como un principio muy exigente que se topa con dificultades en su desarrollo y que requiere de cambios importantes en los modos y maneras propios de las Administraciones públicas.

### **Palabras clave**

Género; transversalidad; igualdad; resistencias; planes de igualdad.

### **Abstract**

This paper examines gender mainstreaming in Spain. Two dimensions of the gender mainstreaming approach are considered. First, the evolution of gender equality policies and, second, the interplay between the implementation of gender mainstreaming and the dominant working practices inside Spanish public administrations. In relation to the former, we studied a wealth of equality plans at different administrative levels. To study the latter, we conducted an original survey targeting both junior and senior officials at local, regional and national levels of public administration in Spain.

Our results highlight a paradox at the level of equality plans: while many public bodies are abandoning their duty to update them, a small number of frontrunners are engaging in proactive definitions of public policy-making in the field of gender equality. As regards implementation, we identified a number of forms of internal resistance to the involvement of gender specialists, as well as to the adoption of horizontal modes of working and organizing. Gender mainstreaming must therefore be viewed as a very challenging goal that is perhaps out of reach for very many public organisations.

### **Keywords**

Gender mainstreaming; equality; resistance; equality plans.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS OBSTÁCULOS DE LA TRANSVERSALIDAD. III. METODOLOGÍA. IV. LA NUEVA FISIONOMÍA DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA. V. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y TRANSVERSALIDAD; EL PESO DE LAS RESISTENCIAS: 1. La austeridad y el problema del «contador a cero». 2. Las resistencias formativas. 3. La cuestión del liderazgo y las resistencias a las especialistas. 4. Las resistencias a la horizontalidad. 5. Jerarquizando las resistencias percibidas. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las políticas de género en España son un buen reflejo del impacto del proyecto modernizador europeo desarrollado a partir de los años ochenta (Astelarra, 2005). Concebidas en los primeros momentos como «políticas para mujeres», especialmente en el terreno socio laboral, las políticas de género se han ido *transversalizando*, dirigiéndose hacia la igualdad entre hombres y mujeres desde un punto de vista integral (Lombardo y León, 2014). Junto a la adecuación europea, el avance de las políticas de género se ha visto marcado por el impulso de las competencias autonómicas y el correspondiente efecto descentralizador. La literatura no duda en catalogar las políticas de igualdad como una de las «áreas políticas donde el cariz multinivel de su elaboración e implementación adquiere mayor relevancia» (Alonso, 2010). No es desde luego casualidad que la primera ley aprobada en territorio español que incorporara la transversalidad como principio político de obligado cumplimiento fuera la Ley 33/2002 de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres aprobada por el gobierno de Navarra (Alonso, 2010: 61).

En este artículo abordamos la transversalidad como elemento clave para la consecución de los objetivos de las políticas de igualdad de género. La literatura que indaga sobre la evolución de las políticas de igualdad de género en los países desarrollados lleva ya tiempo proponiendo una conexión necesaria entre la transversalidad (*gender mainstreaming*), como manera de pensar, ejecutar y

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación obtenida a través del proyecto «La optimización de las administraciones públicas en la aplicación de políticas transversales de igualdad». Programa I+D+I, (FEM2011-25122). Investigadora principal: Soledad Murillo. Enero 2012-diciembre 2015.

evaluar las políticas, y el objetivo último de la igualdad. La transversalidad, es decir, «la incorporación en todos los órganos gubernamentales de una perspectiva relativa a la igualdad entre los géneros en todas las esferas normativas [...], todas las políticas y los programas» (Gil Ruiz, 2012: 18), habría de representar el momento definitivo del esfuerzo institucional por la igualdad de género. Siguiendo a Rees (1998), tras la puesta en marcha del *tinkering* (legislación por la igualdad de oportunidades) y el *tailoring* (políticas de promoción activa de la igualdad), las democracias deberían afrontar el reto definitivo, consistente en la transformación (*transforming*) de la forma de trabajar de sus organizaciones públicas, de tal manera que el género sea abordado en todas y cada una de las decisiones que se consideren (Moser y Moser, 2005: 11). El reto es importante: mediante un esfuerzo combinado en formación, organización, liderazgo y cultura, se pretende efectivamente cambiar tanto las políticas como al propio Estado para garantizar formas de trabajo, toma de decisiones y procedimientos de evaluación que tengan presentes las implicaciones de su acción en términos de género.

En este artículo abordamos la cuestión del encaje de la transversalidad en las formas organizativas y de trabajo de la Administración Pública en España. En primer lugar, se analiza y evalúa la situación de los planes de igualdad en España, con el fin de contribuir al esfuerzo en marcha de diagnosticar el estado de las políticas de igualdad en tiempos de austeridad. Mostramos que la igualdad puede estar sufriendo un proceso de evaporación, al menos en términos de vigencia de los planes de igualdad. En segundo lugar, se ofrecen y discuten datos a partir de una encuesta original realizada a trabajadores/as públicos vinculados con el trabajo de igualdad en las administraciones públicas españolas. Frecuentemente se presenta a los trabajadores públicos como agentes clave para la comprensión de las resistencias al feminismo, en general, y a la transversalidad, en particular (Mergaert y Lombardo, 2014; Moser y Moser, 2005). Su formación, posición institucional, seguridad en el empleo y respaldo emergen como cuestiones a explorar para entender la situación real y empíricamente observable de la transversalidad en un momento y lugar determinados. En este sentido, se detectan en los diferentes niveles de la Administración pública española problemas de corte estructural vinculados al liderazgo, el encaje institucional de la igualdad y la formación, con independencia de la coyuntura económica de un momento determinado.

Se procederá de la siguiente manera. En la segunda sección, discutimos los obstáculos a la transversalidad, con especial referencia a la idea de resistencia. En la tercera sección presentamos la metodología del estudio, para continuar, en la cuarta sección, con el análisis de la vigencia y contenidos de más de cien planes de igualdad. Dedicamos la quinta sección al estudio detallado de nuestra encuesta, centrada en el análisis y explicación de cuatro tipos de

resistencias. La sección final resume el trabajo y problematiza la viabilidad de la transversalidad como mejor manera de abordar el reto de la igualdad de género.

## II. LOS OBSTÁCULOS DE LA TRANSVERSALIDAD

Un creciente número de análisis lamenta el fracaso de la transversalidad. Por un lado, se critica el fracaso en la consecución de los resultados esperados. Pero se critica también el recurrente problema de la «evaporación», es decir, un patrón de comportamiento de las organizaciones públicas que combina el entusiasmo retórico respecto a los principios de la transversalidad con una falta efectiva de compromiso en los cambios sustantivos que este enfoque demanda. Aunque no se ha avanzado lo suficiente en la comprensión de las razones del fracaso de la transversalidad (Lombardo y Mergaert, 2013: 299), la revisión de la literatura internacional sobre políticas de igualdad permitiría distinguir entre cuatro explicaciones diferentes de este fracaso: la coyuntura económica, el diseño procedimental de la transversalidad, los obstáculos ideológicos y políticos a la igualdad, y las resistencias generadas en el seno de las organizaciones. Durante las etapas de crisis económica «se producen con frecuencia notables retrocesos en los avances en materia de igualdad conseguidos en épocas de bonanza» (Paleo y Alonso, 2014: 40). Estos retrocesos se plasman tanto en menguas presupuestarias (Alfama y Cruells, 2014, cifran la reducción presupuestaria en materia de igualdad en casi un 57 %), sino también en el desmantelamiento de estructuras o, desde luego, en la pérdida de iniciativa política (Lombardo y León, 2014: 26; véanse también Valiente, 2013; Calvo y Martín, 2009).

Sin negar el impacto de las crisis económicas en las políticas públicas de igualdad, es importante recordar que otro tipo de dificultades han limitado el desarrollo de la transversalidad, en particular, y de las políticas de igualdad de género, en clave más general. La literatura especializada ha empezado a examinar en qué medida el propio diseño de la transversalidad es también responsable de los fracasos en su propia implementación. Meier y Celis (2011), por ejemplo, han criticado recientemente el esquema fundamental de la transversalidad, tal y como ha sido promovido principalmente desde la Unión Europea. Estas autoras lamentan la insistencia en los objetivos de corte procedimental, sin atender a las motivaciones sustantivas que en última instancia habrían de garantizar el objetivo de la igualdad real. El procedimiento se convierte en un fin, no en un medio para la igualdad. La desidia o la negligencia invalidan fácilmente la efectividad de los requisitos procedimentales, abriéndose la puerta a distorsiones o respuestas institucionales de corte retórico que, en última instancia, bloquean el objetivo sustantivo que se perseguía en un primer momento (Alfama, 2015: 270;

Webb, 1997: 160). La transversalidad se enfrenta, además, a obstáculos de carácter político e ideológico. La literatura converge en identificar el alumbramiento de un nuevo paradigma abiertamente hostil a la lucha por la igualdad, y en particular a los esfuerzos por combatir la desigualdad desde lo público (Lombardo y León, 2014: 15; véase también Kuhar y Paternotte, 2017). Aprovechando la oportunidad creada por la crisis, los grupos sociales contrarios a la igualdad buscan una redefinición de gran calado de las definiciones dominantes sobre ciudadanía y derechos que, de un lado, deslegitime la intervención estatal en las relaciones sociales y, de otro, desprestigie los esfuerzos por atajar las consecuencias de las estructuras patriarcales (Calvo, 2016).

Aceptando la relevancia a ninguno de los factores anteriores, en este artículo vamos a prestar especial atención a una última explicación, ligada al concepto de resistencia. La transversalidad puede fracasar por las resistencias generadas desde dentro de las organizaciones que han de ponerla en marcha (Lombardo y Mergaert, 2013). Restringiremos el concepto de resistencia a estas situaciones, definiéndolas, por lo tanto, como la oposición al cambio basada en la inercia desde el interior de la Administración. En este punto es necesario recordar que la transversalidad es un compromiso con una nueva manera de trabajar que descansa, de manera no siempre explicitada, en tres espacios para la transformación dentro de las Administraciones públicas: los actores, el liderazgo y las culturas organizativas<sup>2</sup>. La envergadura de estos cambios puede generar resistencias de importante calado. En cuanto al papel de los actores: la transversalidad exige tanto cambios en los actores que ya están participando del diseño de las decisiones públicas, particularmente a partir de la adquisición de nuevas competencias y conocimientos formativos, cuanto la incorporación de agentes nuevos que puedan efectivamente ayudar a la adopción de la perspectiva integral perseguida desde este enfoque. La literatura internacional lleva ya tiempo insistiendo en una de las paradojas más severas del proceso de transversalización: ha de ser puesta en marcha por trabajadores públicos sin conocimiento, experiencia ni, en muchos casos, compromiso con la igualdad de género. De ahí la relevancia adquirida por el proceso de formación, que busca capacitar a diferentes niveles al capital humano que, efectivamente, ha de integrar la perspectiva de género en su quehacer diario. En

---

<sup>2</sup> No existe un listado consensuado sobre las actividades vinculadas siempre y en todo lugar al «*gender mainstreaming*» (Alfama y Alonso, 2015; Lombardo y Mergaert, 2013); estas varían en función de si la organización es pública o privada, y también en función del nivel y ámbito de actuación (Moser y Moser, 2005). En esta sección presentamos aspectos que recorren «transversalmente» también las definiciones y listados de tareas presentes en la literatura.

relación con la incorporación de actores nuevos, la transversalidad obligaría a la apertura del proceso de elaboración de políticas públicas a la propia sociedad civil, particularmente a efectos de monitoreo, evaluación y decisión (Moser y Moser, 2005: 13).

En cuanto al liderazgo: un esfuerzo transversal conlleva la adopción de nuevas formas de liderazgo que recaigan en «especialistas de género», es decir, personas y/o organizaciones volcadas en la lucha por la igualdad de género, con capacidad para la demarcación de prioridades y la gestión de la iniciativa, así como la administración de recursos y reconocimientos. Estos especialistas no encuentran en muchas ocasiones el necesario respaldo para el desarrollo de su labor de liderazgo interorganizativo o interdepartamental (por las propias características de la transversalidad), bien por no contar con el nivel jerárquico necesario, bien por no contar con el necesario respaldo de supervisores y/o dirigentes. Finalmente, las culturas organizativas: este es un aspecto particularmente crítico cuando se contrapone con las lógicas de organización de las administraciones públicas. Estas, construidas en torno al principio de compartimentalización vertical y aislamiento/especialización funcional, han de navegar hacia un modo de funcionamiento horizontal y flexible, basado en la comunicación constante y la diversidad de tareas.

El examen sobre las resistencias hacia las políticas públicas de igualdad obliga a una observación sistemática de los recelos ante distintos tipos de cambio. Las «resistencias a la participación» toman la forma de una oposición, explícita o implícita, a la incorporación de actores que promuevan la transversalidad, sobre todo en la apertura del proceso de decisión al diálogo con actores de la sociedad civil. Tal y como han señalado Lombardo y Mergaert (2013), las «resistencias formativas» apuntan a procesos de oposición a la adquisición tanto de conocimientos sobre el género como de herramientas prácticas para el desarrollo de formas colaborativas de trabajo. Un tercer tipo de resistencia a rastrear es el que denominamos como «resistencias a las especialistas»; es esta una oposición centralmente relacionada con la posibilidad de que especialistas en cuestiones de género lideren procesos de decisión que son vistos como invasivos por los tradicionales moradores de esas áreas de trabajo. Finalmente, con la etiqueta de «resistencias a la horizontalidad» podríamos capturar la oposición a nuevas formas de trabajo que se alejan de las seculares formas jerarquizadas de organización y funcionamiento en las grandes organizaciones.

### III. METODOLOGÍA

Esta investigación, que se dirige a estudiar el papel de las administraciones públicas en el desarrollo de las políticas de igualdad, distingue dos campos

de análisis diferentes: el primero tiene que ver con el desarrollo legislativo y normativo con el que las administraciones plantean las políticas de igualdad (la decisión política), el segundo centra su atención en las prácticas internas que facilitan o dificultan el desarrollo de estas políticas de igualdad, y se interesa específicamente por la implementación de la transversalidad y las resistencias institucionales para llevarla a cabo (el papel de los agentes). El estudio normativo se ha realizado a través de un análisis de los planes de igualdad con los que cuentan las administraciones en sus distintos niveles y territorios. El estudio de las prácticas institucionales en relación con la igualdad se ha efectuado a través de una encuesta a cargos intermedios de la Administración y agentes de igualdad.

Se han analizado 135 instituciones con «entidad poblacional o política»: 17 CC. AA. y sus 17 capitales, 49 diputaciones, cabildos y *consells*, así como los 49 municipios de más de 125 000 habitantes, más las dos ciudades de Ceuta y Melilla. En cada una de las administraciones a estudio se analizaron el plan de igualdad en vigor y el previo a este, lo que ha permitido contar con una horquilla temporal muy variable según cada unidad administrativa (permitiendo, además, el desarrollo de análisis longitudinales en algunos casos). En las administraciones que no contaban con plan vigente se recogió solo el último de sus planes. De los 144 planes identificados, solo 105 fueron incorporados al estudio por ser accesibles y contar con información adecuada para este análisis. Entre las 135 instituciones relevantes, tan solo 47 de ellas contaban con planes en vigor en 2015 y solo 31 estaban en vigor en 2016. El análisis de los planes se ha realizado a partir de una ficha que sintetiza los principales aspectos del plan, como, por ejemplo, las áreas temáticas trabajadas y las características de los planes (carácter participativo, existencia de diagnóstico, indicadores, encaje institucional, evaluación y presupuesto).

Además del análisis de los planes de igualdad, se ha administrado un cuestionario a un total de 322 altos cargos y agentes de igualdad de todos los niveles de la Administración. De ellos, 137 son cuestionarios completos, con información sobre el cargo ocupado y la Administración en la que trabajan, aunque en los análisis globales usaremos también la información de los cuestionarios de los que no se tiene toda la información. El cuestionario incluye preguntas relativas a la prioridad de las políticas de igualdad en la Administración, la identificación de los elementos que configuran las políticas de igualdad, la valoración sobre el desarrollo de las mismas, así como cuestiones relevantes relacionadas con la formación, el seguimiento o el liderazgo. En este artículo nos centramos en las respuestas al cuestionario más relacionadas con las resistencias tal como las hemos descrito anteriormente, sin recoger las cuestiones más de detalle o las que tienen una relación menos directa con las ideas



principales aquí presentadas. La estructura de nuestra muestra se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. *Muestra por nivel administrativo y relación con la igualdad del cargo*

Nivel administrativo	Cargo ocupado: relación con igualdad		
	Cargo específico de igualdad	Cargo no específico de igualdad	Total
Estatal	0	7	7
Regional	11	51	62
Provincial	3	8	11
Local	22	35	57
Total	36	101	137

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

El 85 % de los encuestados son mujeres, la mayoría entre 46 y 55 años (50 %) y entre 36 y 45 años (33 %). Son personal técnico el 27 %, siendo el resto cargos directivos, aunque de estos solo el 15 % tiene a más de 20 personas bajo su responsabilidad, el 43 % tiene a menos de 10 personas, y el 32 % no tiene a nadie. En general, ocupan su cargo actual desde hace años (solo el 26 % lleva menos de dos años), aunque su experiencia en la Administración es más prolongada (son directivos desde hace más de diez años el 52 %, aunque solo el 34 % lleva ese tiempo en su puesto actual).

La información de la encuesta se ha completado con comentarios y observaciones compartidos por medios telemáticos. Pero, además, tuvimos la oportunidad de hablar telefónicamente con quienes reclamaban más detalles sobre la investigación en curso. De esta manera, 40 personas se pusieron en contacto con el equipo de investigación y esto constituyó una valiosa fuente de información en la medida que, además de interesarse por los aspectos técnicos sobre el cuestionario, comentaban cuáles eran sus principales preocupaciones en el desarrollo de su trabajo. Incorporamos estos comentarios al análisis de la encuesta. El nivel administrativo y la relación con la igualdad de estas entrevistadas adicionales se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. *Encuestadas que contactan telefónicamente por nivel administrativo y relación con la igualdad del cargo*

Nivel administrativo	Cargo ocupado: relación con igualdad	
	Cargo específico de igualdad	Cargo no específico de igualdad
Estatal		E1 a E3
Regional	E4 a E12	E13 a E18
Provincial	E19 a E21	E22
Local	E23 a E37	E38 a E40

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

#### IV. LA NUEVA FISIONOMÍA DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA

Los planes de igualdad introducen el mandato en el sistema hacia un compromiso con la incorporación de la perspectiva género en el proceso de toma de decisiones (Alfama y Alonso, 2015: 28). El estudio de estos planes en más de 130 administraciones arroja una primera conclusión: el número de planes vigentes ha descendido. Tan solo 47 administraciones contaban con planes en vigor en 2015 y solo 31 estuvieron en vigor en el 2016 (un 23 % del total). En algunos casos, la vigencia se ha de leer en clave de prórroga automática de planes anteriores; en otros ni siquiera se ha recurrido a este mecanismo. Conviene señalar la existencia de diferencias según el nivel institucional y el lugar. Por ejemplo, mientras que el 65 % de las comunidades autónomas cuentan con planes actualizados, únicamente el 28 % de las diputaciones y cabildos han procedido a la actualización. Sin embargo, las tres Diputaciones forales vascas cuentan con planes actualizados, y la mitad de las diputaciones en Castilla y León, Andalucía y Canarias también lo han hecho. Respecto a los municipios mayores de 125 000 habitantes, únicamente el 40 % de sus ayuntamientos cuentan con planes actualizados.

La vigencia de los planes es importante, pero la calidad de los mismos también lo es. Proponemos una distinción entre planes «apropiados», «deficientes» y «ambivalentes». Los planes son apropiados si puntúan positivamente en una serie de apartados fundamentales, listados en la tabla 4. Los planes son ambivalentes si desarrollan solo algunos de estos aspectos o los desarrollan solo de manera formal y sin llegar a operacionalizarlos. Los planes son deficientes si tienen un carácter exclusivamente formal sin presencia de

diagnóstico o indicadores que permitan un análisis de la realidad. La clasificación atiende al diseño de los planes y presta atención a una serie de variables relevantes, como son la presencia de un diagnóstico (o no) de la realidad, el tipo de indicadores que se incluyen en los planes, el grado de participación, el encaje institucional, la evaluación y, finalmente, el presupuesto (tabla 4).

Tabla 3. *Vigencia de los planes según tipo de Administración*

Administraciones	Porcentaje de planes de igualdad actualizados
Comunidades autónomas	65
Diputaciones/cabildos	28
Municipios > 125.000	40

*Fuente:* elaboración propia.

Tabla 4. *Tipología de los planes analizados*

Criterios incluidos en el plan	Tipología de planes		
	Apropiados	Ambivalentes	Deficientes
Diagnóstico de la realidad			
Indicadores			
Participación social			
Encaje institucional: organización y responsabilidades			
Evaluación final/parcial			
Partidas presupuestarias para el plan			
Porcentaje de planes por tipo	50	25	25

*Fuente:* elaboración propia.

Desde el punto de vista del analista de políticas públicas, los planes considerados «apropiados», constituyen en torno al 50% del total y se caracterizan por partir de propuestas participadas, basadas en un rico diagnóstico, con indicadores claros y un desarrollo de su agenda propositiva en un marco institucional sólido y suficientemente detallado. Un buen ejemplo de este grupo sería el «Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres en la Comunidad Autónoma

de Euskadi (2014-2018)», que cuenta con un diagnóstico de la situación con indicadores cualitativos y cuantitativos que ha sido diseñado de manera participada con otras entidades y que indica claramente los organismos responsables de las distintas funciones mencionadas

Frente a este primer grupo, podemos considerar que alrededor de un 25 % de los planes totales son planes «deficientes» en lo que respecta a las fórmulas de participación diseñadas, el uso de indicadores, la realización de diagnósticos o el entramado institucional. Un ejemplo de este modelo sería el «IV Plan para la Igualdad de las mujeres de Extremadura (2013-2016)»; un plan en el que no hay diagnóstico, ni indicadores definidos ni referencia a planes anteriores, solo a la propia ley de igualdad que obliga al Plan, no hay tampoco compromiso de evaluación más allá de la formalidad, y no se vincula la responsabilidad de acciones concretas a departamentos concretos.

Finalmente, existe un grupo intermedio de planes que podríamos catalogar como «ambivalentes». Son planes que cuentan con una «participación blanda», y/o débiles esfuerzos en relación con el diagnóstico, el soporte institucional/estructural o la operatividad de las propuestas. En la línea de las críticas al *mainstreaming* que lamentan el exceso de retórica y lógica procedimental, estos planes parecen un tanto vacíos y desprovistos de verdadera voluntad política. Un ejemplo de ello sería el «III Plan de Igualdade 2009-2011 de Santiago de Compostela», un plan que ha sido elaborado con una importante fundamentación teórica, a través de un proceso participativo interesante, que remite a la evaluación anterior realizada por el personal técnico, pero que luego no resulta operativo porque no llega a desarrollar los indicadores cualitativos y cuantitativos que menciona, no define las estructuras específicas para el desarrollo del plan y no desarrolla la forma de llevar a cabo la evaluación que menciona.

La cuestión presupuestaria, por su escaso desarrollo, merece mención aparte. El 63 % de los planes analizados no menciona asignación presupuestaria alguna, frente al 17 % que lo hace de manera imprecisa y el 19 % en que aparece claramente. Este último caso, por ejemplo es el del «I Plan Estratégico de Igualdad de mujeres y hombres del Principado de Asturias para el 2013-15» y su presupuesto de 16 902 405 euros o los 220 887 558,29 euros que destinaba el «VI Plan Galego para a Igualdade entre mulleres e homes 2013-15». Por el contrario, la evaluación es un aspecto ampliamente generalizado en los planes. Parece un requisito aceptado, siendo muy frecuente la obligación de evaluar de una u otra forma. En el 60 % de los casos este compromiso se menciona de manera expresa, aunque en pocos casos se anuncia una evaluación externa.

Un análisis en perspectiva muestra como los planes actuales más novedosos programan sus acciones a más largo plazo, con periodos de vigencia largos,

más allá de los iniciales cuatro años, lo que nos permitiría hablar del interés por superar los planes de legislatura con empeño en cambios estructurales a medio y largo plazo. Así, por ejemplo, la Diputación de Guipúzcoa proyectó un plan para ocho años (2012-2020), aunque el cambio de gobierno en 2016 provocó que el plan haya dejado de estar vigente; el plan de Tenerife se aprobó para el periodo 2012-2017, y el de Canarias abarca el periodo 2013-2020. Este mismo análisis vislumbra una mejora en la calidad de los planes vigentes. Los temas han ido ganando en profundidad tomando como ejes vertebrales el *mainstreaming*, el empoderamiento y la participación activa, con referencias a la transformación de las prácticas organizativas y la cultura institucional con perspectiva de género. Estos nuevos planes estarían incorporando, además, novedades en las formas y objetivos de los propios planes. Algunas de las novedades que presentan estos planes respecto a las dinámicas generales percibidas en periodos anteriores son:

1. Desarrollo de redes de trabajo apoyadas en estructuras y protocolos de coordinación entre distintas administraciones (ej. Tenerife Violeta, 2012-2017).
2. Interpretación holística del marco económico/político que refiere, por ejemplo, la crisis no para justificar la austeridad, sino para generar un proceso de cambio que rompa con un modelo socioeconómico que reproduce las desigualdades sociales y de género (II Plan Foral para la Igualdad Diputación de Guipúzcoa, 2012-2020).
3. Introducción de formas muy participadas que nacen del trabajo previo de otras instituciones y que tratan de asegurar su implicación para fortalecer el *mainstreaming* (Plan Transversal de Igualdad de Género, Derechos Civiles y Ciudadanía Sabadell, 2013-2016).
4. Concepción de un plan director que coordina el resto de los planes y que constituye un elemento estratégico en las políticas públicas de una comunidad autónoma (VI Plan de Igualdad de mujeres y hombres en la CAE, 2014-18).

Tratando de valorar la evolución sobre el tema es necesario señalar el carácter agrídulce de los resultados. La primera evidencia señala la pérdida de vigor administrativo en los esfuerzos realizados por la igualdad de género, muchas administraciones se han quedado en el camino y han dejado de contar con planes de igualdad. Pero esta fotografía grisácea también deja entrever la presencia de propuestas integrales y profundas en la línea del «transforming» de Rees (1998). En esta fase se encuentran solo algunas administraciones, mientras que otras no han superado el «tailoring», quizá ni siquiera el «tinkering». Podemos pensar que durante un tiempo estas últimas prorrogaron

formalmente sus planes pero hoy en día sus propuestas se han extinguido y solo se mantienen las más activas, las que tienen impulso y las que han tenido capacidad para llevar a cabo la transversalidad tanto en términos organizativos como sustantivos.

## V. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y TRANSVERSALIDAD; EL PESO DE LAS RESISTENCIAS

Partiendo de los cuestionarios a responsables administrativos y agentes de igualdad (y sus comentarios) hacemos un análisis de los obstáculos a la transversalidad y sobre todo, de las resistencias internas por parte de las administraciones públicas.

### 1. LA AUSTERIDAD Y EL PROBLEMA DEL «CONTADOR A CERO»

Como se ha señalado ya, la literatura reciente parece coincidir en que la igualdad y su presencia en las políticas han perdido peso con la crisis. Los bien conocidos trabajos de Alonso (2015), por ejemplo, son referencia constante para testimoniar tanto la desaparición de organismos de igualdad como la reducción presupuestaria en varios frentes. Nuestros datos, sin embargo, obligarían a una reflexión matizada sobre esta cuestión. Por un lado, en las conversaciones telefónicas mantenidas con personal técnico de la Administración al hilo del cuestionario se insiste en vincular el fracaso de la transversalidad con la depreciación de las políticas de igualdad, en este caso las de carácter local.

La nueva Ley de Régimen Local y la supresión del artículo 38 que delegaba en los Ayuntamientos funciones en materia de promoción de la mujer, que en el lenguaje de 1985 diríamos de igualdad, lo ha rebajado de tal manera que las competencias en igualdad se han quedado sin base legislativa (E26).

Los obstáculos para el desarrollo de la transversalidad crecen, según nuestros informadores, cuando la austeridad es presentada como excusa para debilitar las estructuras de igualdad. Un caso paradigmático es el de las unidades de igualdad; pasada la novedad de su creación (2008), han experimentado un deterioro creciente:

Tener en cuenta que pueden crearse ciertas estructuras administrativas, que den imagen de trabajar la igualdad, pero luego no tienen ninguna relevancia, están sin dotación (E11).

No obstante, la percepción de quienes tienen responsabilidad administrativa no se corresponde del todo con esta afirmación. En este sentido, y pese a la crisis, la prioridad que se concede a las políticas de igualdad se considera que ha crecido en los últimos años (53%), aunque de estos la mayoría (40%) cree que ha crecido poco. Únicamente un 23% opina que la prioridad de las políticas de igualdad ha disminuido, mientras que un porcentaje similar piensa que sigue igual. Es decir, desde dentro, no hay acuerdo en que la igualdad pierda peso con la crisis ya que, más bien al contrario, parece percibirse una ligera mejora. En realidad, la cuestión puede ser de perspectiva: si se considera que las políticas de igualdad no eran relevantes antes de la crisis, su valoración actual debe percibirse en este sentido. Para los responsables administrativos, lo que sí parece evidente es que la igualdad no es un tema prioritario, aunque puede serlo en áreas concretas (31%), siendo considerado un asunto secundario (39%), o sin ninguna prioridad (9%). Es llamativo que quienes tienen cargos relacionados directamente con la igualdad sean más críticos; el 53% de estas considera que la igualdad conforma un asunto secundario. Por otro lado, un 93% de las personas entrevistadas encuentra que las políticas de igualdad han promocionado de forma efectiva la igualdad entre hombres y mujeres, aunque luego matizan que esto sucede solo en algunos casos y colectivos concretos (80%).

Parecería, pues, pertinente indagar en una cuestión conceptual previa, para comprobar los posibles obstáculos ideológicos. ¿Se comparten dentro de las administraciones públicas nociones comunes acerca de qué son las políticas de igualdad? ¿Son estas políticas fácilmente clasificables por parte de los agentes que las han de poner en marcha? La tabla 5 indaga sobre esta cuestión, ofreciendo datos acerca de: a) qué temas son vistos como políticas de igualdad, y b) qué temas deberían formar parte de una política ideal de igualdad. En relación al primer asunto, únicamente en el caso de la violencia de género existe acuerdo, casi unánime, en su catalogación como política de igualdad efectiva. Con la excepción de la conciliación y la corresponsabilidad, ninguno de los otros asuntos propuestos supera el umbral del 50%. Se aprecia también que únicamente el 45% de las personas entrevistadas reconoce a la transversalidad como parte de las políticas de igualdad en la actualidad. En realidad no hay grandes disensos a la hora de considerar qué temas deberían formar parte de las políticas de igualdad: la práctica totalidad de nuestra muestra estaría de acuerdo en incluir los temas propuestos como políticas de igualdad.

Por último, se aborda la cuestión de la continuidad de las políticas de igualdad a lo largo del tiempo. El volumen de cargos de confianza que cambian con los sucesivos cambios de Gobierno y la presencia de las lógicas de rivalidad política constituyen un enorme obstáculo para la estabilidad de las acciones transversales.

Tabla 5. *Contenidos de las políticas de igualdad*

	Forman parte de las políticas de igualdad		Deberían formar parte de las políticas de igualdad		No deberían ser parte de las políticas de igualdad	
	%	n	%	n	%	n
Familia	46,3	74	48,1	77	5,6	9
Derechos sexuales y reproductivos	42,5	68	53,8	86	3,8	6
Violencia de género	90,6	145	9,4	15	,0	0
Dependencia	36,5	58	59,7	95	3,8	6
Bienestar social	46,5	74	47,8	76	5,7	9
Mercado de trabajo	42,5	68	55,0	88	2,5	4
Justicia	27,7	44	61,0	97	11,3	18
Conciliación vida personal y laboral	52,5	84	46,3	74	1,3	2
Transversalidad	44,7	71	50,9	81	4,4	7
Otros	34,9	52	46,3	69	18,8	28

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Lo peor es poner siempre el «cronómetro a cero» porque depender de la sensibilidad de los nuevos cargos políticos es una preocupación constante (E5).

La situación que nos refleja nuestra encuesta prácticamente divide en dos a la muestra: sin que haya grandes diferencias entre los niveles de la Administración, ni entre los cargos vinculados a igualdad y el resto, un 45 % afirma que hay continuidad, y un 43 % que parece que se empieza de cero. En los comentarios recogidos, se insiste, en esta línea, que el perfil de quienes son responsables en materia de igualdad, debe ir mucho más allá:

Creo que lo más importante para que se pueda avanzar en las administraciones es la presencia de feministas en puestos relevantes (E4).

Vemos, por lo tanto, cómo las políticas de igualdad se consideran una política secundaria o, como mucho, concentrada en secciones concretas. Es este un resultado que confirma muchos de los análisis sobre las políticas de igualdad en España, en los que se han comentado las dificultades por las que han atravesado cada una de las grandes iniciativas que se han ido arbitrando



para tratar de actuar sobre el problema de la desigualdad. No parece haber grandes diferencias en lo que teóricamente se consideran políticas de igualdad, pero sí en su puesta en marcha. Y parece ser bastante habitual que un cambio de responsable político suponga volver a empezar.

## 2. LAS RESISTENCIAS FORMATIVAS

La propia idea de la igualdad de género supone, en la mayoría de los casos, un proceso de desaprendizaje de ideas preconcebidas en relación con el feminismo y el género, y en particular un esfuerzo por educar en las necesidades de la intervención pública en las complejas estructuras que garantizan la desigualdad entre los géneros. Nuestros datos apuntan a resultados optimistas en el terreno de la formación. Parece que se ha avanzado, ya que un 70 % señala que en su unidad administrativa se ofertan contenidos de igualdad. En este caso sí existen diferencias entre los niveles administrativos, siendo algo menos frecuente en el nivel local y más frecuente en el estatal (tabla 6).

Tabla 6. *Formación en igualdad por nivel administrativo*

Oferta de contenidos sobre igualdad en la formación continua del personal		Nivel administrativo				
		Estatal	Regional	Provincial	Local	Total
Sí se oferta	% Col	85,7	77,4	72,7	63,2	71,5
	n	6	48	8	36	98
No se oferta	% Col	14,3	11,3	27,3	35,1	16,1
	n	1	7	3	20	29
NS	% Col	,0	11,3	,0	1,8	5,8
	n	0	7	0	1	8

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Sin embargo, quienes trabajan directamente la igualdad encuentran que son los niveles bajos o intermedios los que suelen recibir esta formación, mientras que los responsables de direcciones generales y cargos políticos (incluyendo parlamentarios) no constituyen el *target* de los cursos de formación, lo que compromete la consolidación de sus resultados:

Creo que el tema de igualdad se ha trabajado desde la superficialidad, en primer lugar porque no ha habido un interés real y, en segundo lugar, porque se ha

utilizado a los técnicos especialistas [*sic*] para otras áreas de otros departamentos, o a personas sin la formación suficiente, o porque la mayoría de las veces esta contratación dependía de subvenciones y suponía trabajo precario y de duración determinada (E21).

Otra cuestión es cómo se articula lo formativo y cómo se lleva a la práctica. En este sentido, una traducción práctica son los planes de igualdad internos. Solo el 56% afirma que existe un plan de igualdad dentro de su unidad administrativa. Aquí existen importantes diferencias según el nivel administrativo, como se ve en la tabla 7.

Tabla 7. *Planes de igualdad internos por nivel administrativo*

	¿Existen planes de igualdad en su Administración?	Nivel administrativo				
		Estatal	Regional	Provincial	Local	Total
Sí existen	% Col	85,7	50,0	63,6	56,1	55,5
	n	6	31	7	32	76
No existen	% Col	14,3	25,8	36,4	38,6	31,4
	n	1	16	4	22	43
No lo sé	% Col	,0	24,2	,0	5,3	13,1
	n	0	15	0	3	18

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Lo más destacado es que apenas un 50% de los que trabajan en una comunidad autónoma conocen la existencia de estos planes de igualdad. Solo en el nivel central de la Administración parece algo generalizado. Además, si la igualdad como política transversal ha de incorporarse al funcionamiento interno de la Administración, el paso de la formación a la puesta en práctica (con la mera existencia de planes de igualdad internos) va perdiendo consistencia. Con el agravante de que la formación no suele llegar a los responsables de más alto nivel.

### 3. LA CUESTIÓN DEL LIDERAZGO Y LAS RESISTENCIAS A LAS ESPECIALISTAS

Se ha señalado que la puesta en marcha de políticas transversales conlleva la adopción de nuevas formas de liderazgo que recaigan en «especialistas de

género», y que esto puede generar resistencias al ir contra la lógica de especialización de la Administración, bien por no contar con el nivel jerárquico necesario, bien por no contar con el necesario respaldo de supervisores y/o dirigentes. Por eso hablamos de resistencias a las especialistas de género, ya que sus iniciativas transversales les llevarían a liderar procesos de decisión que se pueden considerar una invasión de competencias por quienes tienen responsabilidad en áreas de trabajo no específicas de igualdad (pero afectadas por su transversalidad).

Las políticas de igualdad se han traducido a nivel administrativo en la existencia de organismos o secciones específicas que se ocupan del tema de igualdad (92%). No parece existir una resistencia formal a la presencia de especialistas de género. En muchos casos, también existen comisiones o grupos de trabajo sobre igualdad (66%), porcentaje que coincide con la participación de las encuestadas en acciones vinculadas a igualdad con personas de otras áreas o administraciones. Por tanto, las acciones y las comisiones de igualdad, claramente vinculadas a lo transversal, existen en dos tercios de nuestra muestra. Como es esperable, la presencia de grupos de trabajo y la puesta en marcha de acciones están muy relacionadas. Donde existen comisiones o grupos de trabajo, es mucho más frecuente haber participado en acciones transversales de igualdad, o, dicho de otro modo, la transversalidad en la forma de trabajo lleva a la implementación de acciones transversales como puede verse en la tabla 8.

Tabla 8. *Existencia de grupos de trabajo y participación en acciones de igualdad*

	¿Participa en acciones de igualdad con personas de otras áreas o administraciones?	Existencia de comisiones o grupos de trabajo sobre igualdad en su Administración			
		Sí existen	No existen	NS	Total
Sí participa	% Col	82,6	46,9	11,8	66,0
	n	76	15	2	93
No participa	% Col	17,4	53,1	88,2	34,0
	n	16	17	15	48
Total	% Col	100,0	100,0	100,0	100,0
	n	92	32	17	141

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Los elementos procedimentales, como vemos, existen, pero no funcionan de la manera esperada: las administraciones parecen contentarse con implantar estructuras a las que luego no se dota del suficiente vigor.

Estamos todo el día reunidas como técnicas de igualdad con una comisión interministerial que resulta la más importante, pero con una periodicidad para mí insuficiente, pero también en comisiones con temas específicos, violencia, sobre todo (E2).

Aparecen así nuevos actores, con la incorporación de especialistas de género, y también mecanismos formales que potencialmente posibilitan una nueva cultura organizativa. Aunque se apunta que no acaban de traducirse en acciones y objetivos sustantivos. Es necesario en este punto profundizar en el análisis de las resistencias. La presencia de grupos de trabajo es clave para la implementación de acciones transversales. No obstante, esta tarea no llegará a buen puerto en ausencia de patrones de liderazgo que pongan el acento en especialistas de género. De ahí que sea necesario abordar la cuestión del nivel administrativo de quienes lideren acciones transversales: estas acciones tendrán más posibilidades de implicar a más organismos o secciones cuanto más alto sea el nivel de la persona que lo lidera. Como puede verse en la tabla 9, estas acciones se han liderado en algo más de la mitad de los casos (53 %) por organismos específicos de igualdad. La igualdad, así, sigue siendo una política específica liderada por secciones específicas, lo que supone un límite para la transversalidad real en organizaciones jerárquicas, como son las administraciones públicas. Solo en el 18 % de los casos han sido lideradas por la presidencia o el nivel más alto de la Administración, lo que teóricamente permite las mejores condiciones para implementar una acción transversal<sup>3</sup>.

Muchos testimonios dirigen la atención hacia el problema de los niveles jerárquicos fijados para las plantillas de las Unidades de Igualdad (o profesionales análogos con funciones en igualdad); máxime si tenemos en cuenta las reglas de la comunicación interna de la Administración (Crespo *et al.*, 2015), donde el rango de los puestos de trabajo y su infraestructura de personal son credenciales necesarias para alcanzar un estatus de interlocutor con otras áreas. La capacidad de interlocución es más que una cualidad de trabajo en equipo, es decisiva para alcanzar las metas de su trabajo: la coordinación de las iniciativas de diversas áreas o departamentos para introducir la igualdad en ellas.

Convocar una reunión con las diferentes áreas del Ministerio, la primera pregunta es con qué niveles, pero el nivel que represente la unidad de igualdad marca al resto. Si no son altos, es evidente que desciende la capacidad de decisión (E1).

---

<sup>3</sup> Esta pregunta era abierta en el cuestionario, lo que se presenta es una codificación de las distintas respuestas recibidas.

Tabla 9. *Cargos que han liderado las acciones transversales sobre igualdad*

	%	n
Dirección del Instituto de la Mujer	10,6	15
Órgano específico de igualdad (independientemente del nivel administrativo)	42,6	60
Dirección/presidencia	18,4	26
Otra consejería/viceconsejería/concejalía	12,8	18
Mandos intermedios	2,8	4
No existen tales acciones	5,7	8
No lo sé	7,1	10
Total	100,0	141

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Respecto a otros departamentos y áreas de la función pública, las políticas de igualdad sufren el efecto «frontera»: por un lado, se crean órganos como las Unidades de Igualdad, pero, por otro, su inclusión en el organigrama administrativo ha provocado el efecto contrario: la condensación de funciones, de forma que el resto de áreas delegan en ellas los informes o estudios concernientes a la igualdad de oportunidades, incluso el cuestionario enviado por el equipo de investigación.

Mi superior (secretario general técnico) me ha dicho que os dé todo tipo de información que necesitéis, pero al principio le extrañó que le llegaría a él, puesto que no figura en sus competencias (E8).

En definitiva, si las Unidades de Igualdad fueron diseñadas para impulsar la transversalidad, su presencia se ha utilizado como el punto de «descarga» de las obligaciones de otras áreas que debían realizarlo conforme a la ley.

Todo viene a nosotras (Unidad de Igualdad), pero estamos consiguiendo poco a poco que se convenzan de la necesidad de aplicación en todas las áreas, el problema es cuando no quieres hacer un plan de empleo específico para mujeres, sino que los orientadores del empleo del [...] entiendan la importancia de los horarios para las mujeres, lo cual no significa que trabajen menos o peor (E37).

Se puede afirmar, por tanto, que las políticas de igualdad siguen siendo algo específico más que transversal, y que las acciones más transversales son lideradas mayoritariamente por organismos o secciones específicas de igualdad, con las limitaciones que esto supone para poder influir en las políticas de otras partes de la Administración con igual o mayor nivel jerárquico. Parece que las Unidades de Igualdad actúan como un mecanismo de derivación de las tareas de igualdad del resto de áreas, más que como una labor de coordinación, entendida como supervisión y asesoramiento del resto de áreas de la Administración. No hay una resistencia a las especialistas como tales, pero se redefinen desde una cultura organizativa que refuerza la especificidad de responsabilidades y no lo transversal.

#### 4. LAS RESISTENCIAS A LA HORIZONTALIDAD

La estructura de funcionamiento de la Administración pública española presenta importantes limitaciones para el desarrollo de actuaciones transversales («integrales» en la terminología del legislador español). El formalismo legal de la actuación administrativa, así como las relaciones laborales asociadas a un modelo de función pública, tienden a dificultar modelos de organización que, con carácter temporal o permanente, desafíen los procedimientos y repartos de tareas fijados en la legislación. Nuestros datos nos permiten discutir cuestiones importantes asociadas a los desafíos que presenta la horizontalidad a las formas tradicionales de funcionamiento de las administraciones públicas. En la tabla 10, por ejemplo, se ofrecen datos sobre el acceso al puesto de trabajo y la promoción interna. El modelo dominante de organización administrativa condiciona la dedicación y el esfuerzo en tareas con la posibilidad de obtener un reconocimiento por esa tarea; los proyectos transversales, sin embargo, dificultan ese proceso de reconocimiento, en la medida que se ha podido participar en tareas «que serán competencia de otros». A nivel estructural se descubre que los méritos «en igualdad» no se tienen en cuenta ni en los procedimientos de acceso al puesto de trabajo (59 % de los casos), ni en los procedimientos de promoción (65 % de los casos).

Las diferencias en el reconocimiento de méritos entre las secciones que trabajan igualdad y las que no son poco relevantes. Los esfuerzos y méritos relacionados con la igualdad no se tienen en cuenta para la promoción, ni siquiera en los ámbitos administrativos que se centran en la misma. Solo hay una diferencia en los procedimientos de acceso, aunque en el 50 % de los casos, los méritos de igualdad no son relevantes para acceder a cargos específicos de igualdad.

Tabla 10. *Valoración de los méritos de igualdad en acceso y promoción*

	Cargo ocupado: relación con Igualdad		
		Cargo específico de igualdad	Cargo no específico de igualdad
Sí, suficientemente	% Col	8,3	8,9
	n	3	9
Sí, aunque con menos importancia de la que debería	% Col	41,7	28,7
	n	15	29
No se tienen en cuenta.	% Col	50,0	62,4
	n	18	63
Sí, suficientemente	% Col	11,1	8,9
	n	4	9
Sí, aunque con menos importancia de la que debería	% Col	25,0	25,7
	n	9	26
No se tienen en cuenta	% Col	63,9	65,3
	n	23	66

Fuente: elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Otra cuestión relevante es el aislamiento entre áreas, o la dificultad de acceder a información no sensible dentro de la misma Administración. En el cuestionario se preguntaba por el conocimiento de informes procedentes de otras áreas o administraciones relacionados con la igualdad, menos de la mitad (47 %) decían conocer informes de una parte de la Administración diferente a la propia (tabla 11).

Tabla 11. *Conocimiento de informes de igualdad de otras áreas*

Conocimiento de informe sobre igualdad de un área, organismo, departamento o sección que no sea la suya		Cargo ocupado: relación con igualdad		
		Cargo específico de igualdad	Cargo no específico de igualdad	Total
Sí lo conoce	% Col	38,9	49,5	46,7
	n	14	50	64
No lo conoce	% Col	61,1	50,5	53,3
	n	22	51	73

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

## 5. JERARQUIZANDO LAS RESISTENCIAS PERCIBIDAS

Hay muchos motivos detrás de las resistencias a la transversalidad. Por ejemplo, la formación en el género puede acabar disgustando a trabajadores públicos (y privados) que se sienten amenazados, cuestionados y hasta juzgados por haber desarrollado, permitido o colaborado en prácticas sexistas (Lombardo y Mergaert, 2013: 301). Las resistencias, sin embargo, pueden estar ancladas en procesos que no tienen nada que ver con el género, vinculados con las lógicas de inercia y resistencia a cualquier cambio profundo, que es propia de cualquier burocracia. Los resultados de la encuesta reflejan que dos tercios de quienes la responden han participado en acciones transversales de igualdad. Seguramente se trata de un sesgo, siendo las personas que han respondido las que más implicadas están con el tema. Además, hay una alta presencia de personas que han liderado acciones de igualdad, en concreto un 53 % del total, una presencia que permite analizar con detalle las resistencias con las que se han encontrado, ya que sólo un 7 % del total considera que no ha tenido ningún obstáculo para poner en marcha una acción transversal (tabla 12).



Tabla 12. Resistencias encontradas por quienes han liderado acciones de igualdad

Personas que LIDERAN acciones (transversales) de igualdad: resistencias con los que se han encontrado [multirrespuesta abierta]	Cargo ocupado: relación con igualdad		
	Cargo específico de Igualdad	Cargo no específico de Igualdad	Total
Ninguno	% Col	8,3	6,0
	n	2	3
Liderazgo y/o compromiso político	% Col	25,0	24,0
	n	6	12
Falta de sensibilidad del personal técnico (resistencia al cambio; pensamiento de que ya está todo hecho)	% Col	41,7	36,0
	n	10	18
Falta de formación del personal técnico	% Col	25,0	32,0
	n	6	16
Escasez de recursos (humanos o presupuestarios)	% Col	4,2	26,0
	n	1	13
Masculinización del organismo	% Col	8,3	8,0
	n	2	4
Organizativos (desconocimiento de tareas y objetivos concretos; estructuras inestables; falta de seguimiento...)	% Col	33,3	18,0
	n	8	9
			...

.../...

Personas que LIDERAN acciones (transversales) de igualdad: resistencias con los que se han encontrado [multirrespuesta abierta]	Cargo ocupado: relación con igualdad		
	Cargo específico de Igualdad	Cargo no específico de Igualdad	Total
No hay transversalidad	% Col	29,2	28,0
	n	7	14
Administración (falsa neutralidad; ineficacia; opacidad; falta de compromiso)	% Col	25,0	16,0
	n	6	8
Desconocimiento o inexistencia de datos	% Col	,0	4,0
	n	0	2

*Fuente:* elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Según las entrevistadas, los mayores obstáculos se encuentran en el propio personal de la Administración, sobre todo en su falta de sensibilidad con la igualdad y en sus resistencias al cambio (40 %), a lo que se suma su falta de formación (29 %). Un segundo bloque de resistencias tiene que ver con el propio funcionamiento administrativo relacionado con la falta de transversalidad (24 %), limitaciones organizativas —indefinición de tareas, estructuras inestables, falta de seguimiento...— (23 %), falta de recursos humanos y presupuestarios (19 %) y opacidad e ineficacia administrativa (19 %). La falta de liderazgo o compromiso político se interpretaría como un tercer tipo de resistencia (24 %), una cuestión que está muy documentada en la literatura, pero que no surge con tanta fuerza en las respuestas espontáneas del cuestionario.

No hay grandes diferencias entre el personal de igualdad y el resto: ambos grupos entienden que la falta de transversalidad en la Administración es un obstáculo destacado, aunque los primeros inciden en la falta de sensibilidad del personal técnico y en los problemas organizativos de la Administración, mientras que los segundos insisten más en la falta de formación.

Desde el lado de quienes no han liderado acciones de igualdad se señala la falta de implicación con la igualdad del personal (51 %) y la falta de formación (42 %). En este caso se incide más en la falta de interés en los lugares jerárquicos más altos (70 %).

Es muy interesante observar los problemas señalados en relación con el funcionamiento administrativo. Un 61 % considera estas tareas como una carga de trabajo suplementaria, que no tiene reconocimiento institucional (26 %), ni se valora en la carrera profesional (26 %). Además, está dificultado por las divisiones administrativas rígidas (42 %). Sin embargo, son pocos los casos que señalan la necesidad de conocer personalmente a profesionales de otras administraciones o departamentos (6 %), es decir, la parte informal de la Administración.

Como puede observarse, las que ocupan un puesto de igualdad insisten sobre todo en la falta de interés de los niveles jerárquicos más altos —que quizá les hayan impedido llevar a cabo acciones de este tipo—. A diferencia de sus compañeras que sí han liderado, insisten más en la falta de formación que en la falta de implicación o sensibilidad con la igualdad del personal. Ponen más el acento en cuestiones organizativas, como las divisiones administrativas y la consideración de estas tareas como carga de trabajo suplementaria. En cambio, quienes no tienen un cargo específico de igualdad, tienden a identificar menos obstáculos, posiblemente porque no se han planteado liderar una acción de este tipo y comparativamente le dan mucha importancia a la ausencia de valoración en la carrera profesional.

Tabla 13. Resistencias percibidas por quienes no han liderado acciones de igualdad

Personas que NO HAN LIDERADO acciones de igualdad: resistencias que consideran más importantes [multirrespuesta]	Cargo ocupado: relación con igualdad			
	Cargo específico de igualdad	Cargo no específico de igualdad	Total	
Divisiones administrativas rígidas	% Col	58,3	37,3	41,3
	n	7	19	26
Necesidad de conocer personalmente a profesionales de otras administraciones o departamentos.	% Col	8,3	5,9	6,3
	n	1	3	4
Falta de interés en los niveles jerárquicos más altos	% Col	83,3	66,7	69,8
	n	10	34	44
Falta de reconocimiento institucional de los esfuerzos realizados	% Col	25,0	23,5	23,8
	n	3	12	15
Consideración de estas tareas como una carga de trabajo suplementaria	% Col	75,0	58,8	61,9
	n	9	30	39
Ausencia de valoración en la carrera profesional	% Col	8,3	27,5	23,8
	n	1	14	15
Falta de información y formación sobre estos temas	% Col	66,7	35,3	41,3
	n	8	18	26
Falta de implicación con los principios de igualdad de género	% Col	50,0	51,0	50,8
	n	6	26	32

Fuente: elaboración propia a partir de *Encuesta a mandos intermedios y agentes de igualdad*, 2016.

Si lo analizamos por bloques, las que no lideran acciones transversales insisten en la falta de implicación de los niveles jerárquicos más altos (sobre todo por parte de las que tienen un puesto relacionado con la igualdad). Un segundo bloque estaría relacionado con obstáculos relacionados con el funcionamiento administrativo, insistiendo, por un lado, en lo relacionado con el trabajo a realizar, sobre todo en que estas tareas se consideran una carga suplementaria de trabajo, y además sin reconocimiento ni efectos en la carrera laboral. Por otro lado, la rigidez de las estructuras es también un obstáculo relevante. Solo en un tercer lugar de importancia se señalan cuestiones que son las más relevantes para quienes sí han liderado, como es la falta de implicación con la igualdad y la falta de formación (esto último sobre todo las que tienen un puesto de Igualdad). Es también destacable que las relaciones informales no jueguen un papel mínimamente relevante en la puesta en marcha de estas acciones.

Tabla 14. *Jerarquía de resistencias en función de si se han liderado o no acciones de igualdad*

Han liderado acciones de igualdad	No han liderado acciones de igualdad
1. Formativas	1. Liderazgo
2. Horizontalidad	2. Horizontalidad
3. Liderazgo	3. Formativas

*Fuente:* elaboración propia.

En definitiva (tabla 14), la imagen de las resistencias a la igualdad es diferente por un lado entre quienes han liderado acciones, que ponen el acento en la falta de sensibilidad del personal de la Administración y su resistencia al cambio; y quienes no se han enfrentado a esta tarea de liderazgo, que señalan la falta de interés de la jerarquía por el compromiso político, así como el propio funcionamiento administrativo, con su rigidez y falta de reconocimiento a estas acciones.

## VI. CONCLUSIONES

La transversalidad tiene múltiples enemigos. La coyuntura económica y los obstáculos ideológicos y políticos parecen contribuir a una cierta «evaporación» del compromiso con la igualdad, que se manifiesta, por ejemplo, en la

disminución del número de planes vigentes. Ciertamente es que algunas Administraciones han hecho notables avances en la calidad, concreción y viabilidad de sus propuestas en materia de igualdad. La situación del País Vasco, por ejemplo, refleja una posición de liderazgo en todos los campos analizados muy distinta a comunidades como Aragón o Castilla-La Mancha, donde se evidencia un muy débil compromiso con la igualdad. En su conjunto, sin embargo, la estructura de oportunidades se ha manifestado muy hostil al desarrollo de políticas eficientes en el terreno de la igualdad, con consecuencias que se manifiestan tanto en el vigor de la acción política, cuanto en la (escasa) dotación presupuestaria destinada a la lucha contra la desigualdad de género.

Una efectiva recuperación económica, sin embargo, no será condición suficiente para el verdadero despegue de la transversalidad; al menos no lo será mientras pervivan importantes resistencias inscritas en la cultura, los modos de trabajo y de organización de la Administración pública en España. La explotación de una encuesta a personal técnico en diferentes administraciones públicas confirma algunas de las intuiciones menos optimistas defendidas en la literatura especializada. Por ejemplo, las políticas de igualdad no son vistas como una prioridad; más aún, no son vistas como un ejercicio de actuación transversal, sino como una responsabilidad demarcada al terreno específico de las (muy débiles) unidades de igualdad. La formación, un elemento fundamental para el desarrollo de la transversalidad, no alcanza el nivel de los puestos directivos, cuya iniciativa es siempre determinante para el desarrollo de actuaciones eficientes en las Administraciones. Una conclusión particularmente turbadora tiene que ver con la «puesta a cero de los contadores»: en casi la mitad de los casos, cada nuevo dirigente político aspira a comenzar la tarea desde el principio, dificultando la continuidad de unas políticas transversales que, por definición, son lentas en su implantación.

Las resistencias a la horizontalidad son claves y aparecen sin matices. En los pasillos de la Administración no se valoran los contenidos o esfuerzos relativos a igualdad en los procesos de acceso o promoción. A esto se suma que hay dificultades en el flujo de información (también de igualdad) dentro de la misma unidad administrativa (entre áreas o secciones diferentes). Las resistencias percibidas se centran también en el funcionamiento administrativo. Hemos podido acceder también a la percepción de las resistencias desde la práctica. Quienes lideran acciones destacan las resistencias por parte del personal de la Administración, y quienes no han liderado acciones de igualdad insisten en la falta de liderazgo o compromiso político.

Rees (1998) vislumbró la transversalidad como esa decisiva apuesta por la transformación, que superaría los limitados logros conseguidos con el *tinkering* (legislación por la igualdad de oportunidades) y el *tailoring* (políticas de promoción activa de la igualdad). Nuestros datos sugieren que, quizás, sea

necesario replantear el verdadero potencial de la transversalidad; quizás esté llegando el momento de volver a insistir en la fase anterior, como mejor y quizás único vehículo para la promoción de la igualdad. Fiar la consecución efectiva de la igualdad a la capacidad efectiva para implantar la transversalidad puede contribuir a la creación de brechas cada vez mayores entre las distintas Administraciones, algunas de las cuales quizás nunca serán capaces de superar las resistencias formativas, horizontales o de liderazgo que, hasta el momento, coartan en buena medida la definición de la igualdad como un problema integral, colaborativo y participativo.

### Bibliografía

- Alfama, E. (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, 263-287.
- y Alonso, A. (2015). Las políticas de género la Administración Pública. Una introducción. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 8, 24-41.
- y Cruells, M. (2014). ¿Qué ha cambiado con esta crisis? El *mainstreaming* de género en la encrucijada. *Investigaciones Feministas: Papeles de Estudios de Mujeres, Feministas y de Género*, 5, 69-95.
- Alonso, A. (2010). Las políticas de igualdad en España: Construyendo el liderazgo del nivel subnacional. *Administración & Desarrollo*, 38 (52), 57-70. Disponible en: <https://doi.org/10.22431/25005227.155>.
- (2015). *El mainstreaming de género en España. Hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- Calvo, K. (2016). Austeridad, ciudadanía e igualdad en conflicto. Género y políticas morales en España. En M. Labarbera y M. Cruells (eds.). *Igualdad de género y no discriminación en España* (pp. 343-362). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- y Martín, I. (2009). Ungrateful Citizens? Women's Rights Policies in Zapatero's Spain. *South European Society and Politics*, 14 (4), 487-502. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740903503860>.
- Crespo, I., Nicolini, C. y Parodi, J. (2015). *La comunicación interna en la Administración Pública española: Claves para innovar*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Gil Ruiz, J. M. (2012). Los informes de evaluación de impacto de género como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española. *Revista Vasca de Administración Pública*, 92, 17-55.
- Kuhar, R. y Paternotte, D. (2017). *Anti-gender Campaigns in Europe: Religious and Political Mobilizations against Equality*. London: Rowman & Littlefield.
- Lombardo, E. y León, M. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: Origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones Feministas: Papeles de Estudios de Mujeres, Feministas y de Género*, 5, 13-35.

- Lombardo, E. y Mergaert, L. (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. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08038740.2013.851115>.
- Meier, P. y Celis, K. (2011). Sowing the Seeds of its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics*, 18 (4), 469-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/sp/jxr020>.
- Mergaert, L. y Lombardo, E. (2014). Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy. *Integration Online Papers (EIoP)*, 18 (5), 1-21.
- Moser, C. y Moser, A. (2005). Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institution. *Gender and Development*, 13 (2), 11-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13552070512331332283>.
- Paleo, N. y Alonso, A. (2014). ¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España. *Investigaciones Feministas: Papeles de Estudios de Mujeres, Feministas y de Género*, 5, 36-68.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union*. Londres: Routledge.
- Valiente, C. (2013). Gender Equality Policymaking in Spain (2008-11): Losing Momentum. En B. Field y A. Botti (eds.). *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy* (pp. 179-196). Palgrave MacMillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781137306623\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137306623_10); <https://doi.org/10.1057/9781137306623.0014>.
- Webb, J. (1997). The Politics of Equal Opportunity. *Gender Work & Organization*, 4 (3), 159-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-0432.00032>.