

# El papel del conocimiento experto en las políticas públicas de igualdad en España

Kerman CALVO BOROBIA

Marta GUTIÉRREZ SASTRE

Luis MENA MARTÍNEZ

Soledad MURILLO DE LA VEGA

Recibido: 31.07.2014

Aceptado: 22.01.2015

## RESUMEN:

El artículo discute el papel del conocimiento experto en materia de igualdad en España y su relación con el poder. Parte de un planteamiento teórico sobre el papel del conocimiento experto en el campo político (y en las políticas de igualdad en concreto), para analizar dos cuestiones centrales. En primer lugar se ocupa de los agentes y las dinámicas del conocimiento experto sobre igualdad en España, abordando sus orígenes, las limitaciones de las comunidades epistémicas de género y las características de los principales agentes expertos externos a la administración (académicas y consultoras). En segundo lugar se analizan las nociones de igualdad presentes en este conocimiento experto, utilizando técnicas cualitativas (entrevista y grupo de discusión) para recoger el discurso de académicas y consultoras. Para concluir con una reflexión sobre la relación entre saber y poder en el ámbito de la igualdad en nuestro contexto, valorando la capacidad que tiene la comunidad de expertas para influir en los núcleos y procesos del poder.

Palabras clave: Conocimiento experto; Políticas públicas; Mainstreaming, Expertas

## *The role of expertise in Public Policy of Equality in Spain*

### **ABSTRACT**

This article discusses expert knowledge on gender equality in Spain. The analysis, in the first place, explains State intervention on gender equality in Spain from a historical perspective with a specific focus on the role of expert knowledge in this process; in the second place, the paper traces differences in expert narratives in relation to the meaning of equality; lastly, it assesses the influence of expert communities on shaping power configurations, with a comprehensive definition of impact that goes beyond the discussion of women's issues. The article draws on qualitative methodologies (interviews and focus groups) to portray the views of expert women both in Academia and in the private sector; theoretically, a typology of expert knowledge is defended together with a discussion of the conflictive ways in which these types intersect with one another.

**Keywords:** Expert knowledge; Public Policies; Mainstreaming; Expert women.

### **INTRODUCCIÓN**

El análisis sobre la figura experta en igualdad de género y el papel que juega en la definición, el diagnóstico y el diseño de las políticas es el terreno sobre el que se reflexiona en este artículo. Nos centramos, por tanto, en la influencia política de los y las expertas en igualdad externas a la Administración. Hay evidencia cuantitativa del crecimiento de la formación en igualdad de género, así como de la mayor visibilidad de las políticas de igualdad (la cuestión de la violencia es, sin duda, el mejor ejemplo) sin embargo, se aprecia un impacto desigual de todas ellas y la dificultad de superar políticas centradas en cuestiones “de mujeres” para abarcar los aspectos vertebradores donde la desigualdad de género no es tan explícita (Lombardo y Meier, 2006).

Tras una presentación del marco metodológico y de investigación en que se inserta el presente artículo, se comienza abordando algunas cuestiones generales sobre el papel del conocimiento experto, en concreto su naturaleza en el proceso de modernidad reflexiva, la cuestión de su legitimación y su impacto en las políticas. Partiendo de estos fundamentos, se hace un análisis de los agentes y las dinámicas del conocimiento experto en España. El artículo se centra en las expertas académicas y en las consultoras como agentes expertos externos a la administración. Para entender su realidad actual se parte de un breve repaso a los orígenes del conocimiento experto de género en España, se presentan las características y especificidades de cada uno de los tipos de experta, para cerrar con el análisis de su situación como comunidad epistémica.

El siguiente bloque se centra en el análisis de los discursos de igualdad que realizan académicas y consultoras. Se señala la debilidad del feminismo institucional en España (tanto en la administración como en los partidos políticos) y la desigual influencia de las expertas externas a la administración. El análisis se centra en la doble tarea de los expertos: hacer una diagnosis de una realidad compleja, entrando en el análisis de sus causas o de la interseccionalidad (en lo que se centran las académicas); y, por otro lado la operacionalización práctica de las tareas vinculadas a las políticas de género, más centrada en un conocimiento técnico (más del lado de las consultoras).

Por último, se presentan unas breves conclusiones sobre las aportaciones en términos de impacto político de la relación entre saber y poder en las cuestiones de género.

## **1. MARCO METODOLÓGICO**

El presente artículo se enmarca dentro del proyecto FEM2011-25122, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad con el título “La optimización de las administraciones públicas en la aplicación de políticas transversales de igualdad”. Este proyecto se desarrolla en dos grandes fases:

- En la primera se ha avanzado conceptualmente sobre la transversalidad, desde el análisis de propuestas existentes, desarrollando desde aquí herramientas e indicadores para su potencial medición y la identificación de problemas y soluciones. Partimos de dos fuentes básicas: la bibliografía científica existente, y la documentación existente sobre propuestas políticas (básicamente memorias de diversas instituciones)

- En la segunda se está recogiendo información de diversas instituciones que han puesto en práctica políticas transversales que, desde su análisis, nos permitan comprender mejor el funcionamiento de los procesos administrativos, sus potencialidades y sus limitaciones en relación con las políticas transversales. En concreto se lleva a cabo un análisis de caso en profundidad y se hará un cuestionario CAWI que se administrará a diversas administraciones interesadas en participar en el proyecto para hacer un análisis de la realidad de la transversalidad en nuestro país

Dentro de esta segunda fase, para completar la información, se han llevado a cabo una serie de entrevistas a consultoras y a académicas (como expertos externos a la administración), que no estaban previstas en el diseño inicial. En concreto, se han realizado 4 entrevistas semiestructuradas a expertas “académicas”

en igualdad de género y un grupo de discusión a representantes de consultoras de género. Si bien el artículo se enmarca en los fundamentos teóricos del proyecto en su conjunto, desarrolla esta última parte de manera específica.

## **2. PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE EL CONOCIMIENTO EXPERTO**

El análisis sobre el papel desempeñado por el conocimiento experto en materia de igualdad de género requeriría abordar cuestiones relacionadas con la naturaleza, legitimación e impacto de la experticia en el marco público. Cuestiones a las que dedicaremos este apartado.

De cara a la naturaleza del conocimiento experto, los cambios institucionales efectuados con la generalización de las actuales formas sociales, *reflexivas* para unos (Giddens 1991, Beck et al.1997,) y *liquidadas* para otros (Bauman, 2003), transforman el valor y el sentido de la experticia en la organización social. La caída del proyecto burocrático moderno, y de todas las garantías asociadas al mismo, ponen en cuestión la idea de conocimiento neutral, jerárquico, y técnico. Si la experticia weberiana constituyó una referencia fundamental a la hora de dotar de racionalidad al sistema burocrático moderno, a medida que las transformaciones sociales fueron horadando pilares fundamentales del viejo modelo también comenzaron a cuestionarse las lógicas de la racionalidad experta.

No obstante, la modernidad tardía de las sociedades contemporáneas tenía reservado un papel diferente, no por ello menos importante, al conocimiento experto. En el contexto de constante cambio de las actuales formas de organización social, el conocimiento experto se convierte en el mejor recurso para generar confianza y gestionar la incertidumbre (Cooper, 1992). La reflexividad institucional a la que se ven sometidos sujetos e instituciones en su práctica cotidiana revitaliza el conocimiento experto como referente a la hora de (re)pensar y evaluar su cometido sin necesidad de aseverar su imparcialidad o tecnicidad absolutas.

El desarrollo del conocimiento experto en género junto a la inclusión del mainstreaming en la política pública constituye un buen ejemplo de este proceso de modernización reflexiva que se ha llevado a cabo desde las instituciones. En el momento en que el género se sitúa en el debate de la esfera pública se procede a (re)elaborar un marco de organización renovado donde las instituciones asumen la necesidad de valorar, desde una perspectiva de género, el impacto de sus decisiones.

Descendiendo a analizar el proceso de legitimación del conocimiento experto se encuentra que aunque la experticia científica haya perdido su carácter incuestionado ello no reduce su importancia en el campo político (Weingart, 1999). En teoría, cuando los gobiernos, necesitan avalar su proceso de toma de decisiones con frecuencia cuentan con el asesoramiento de un grupo de expertos en la materia que potencie la legitimidad de las resoluciones adoptadas. En relación a los componentes democráticos a favor de la inclusión social vinculados al proceso político del mainstreaming, las comunidades epistémicas juegan un papel determinante (Walby, 2005) entendiendo que el conocimiento experto en materia de igualdad juega un papel fundamental para reconsiderar el papel del género en las políticas públicas.

Sin embargo, el proceso de legitimación no se agota con el asesoramiento experto sino que es un proceso complejo que envuelve a muchos protagonistas de la esfera pública: medios, movimientos sociales, ciudadanía (Fincham et al. 1994). Beveridge et al (2000), analizando la calidad democrática de las prácticas institucionales y del diseño de las políticas, establecían un modelo dicotómico entre *expertise* y democracia con efectos diferenciales entre ambos; por un lado, el prototipo experto burocrático dirigido por especialistas y por otro el participativo-democrático encabezado por las organizaciones sociales dotadas de plena legitimidad. La literatura especializada en políticas de igualdad y de género ha prestado también atención a esta dicotomía (Verloo y Lombardo, 2007). En este sentido, y bajo el argumento de que el cuerpo de expertos no se encontraría muy alejado de los grupos de poder y las formas dominantes, su entrada en el proceso político puede llegar a interpretarse como un obstáculo a la democratización del mismo (Walby, 2005).

La relación del conocimiento experto con los movimientos de mujeres y las bases sociales feministas constituye un aspecto sugerente y contradictorio. Woodard (2004) utiliza la metáfora del “triángulo de terciopelo” para referirse a la necesaria complicidad con la que se debería trabajar en políticas de igualdad de género desde los tres ángulos reclamados: el conocimiento –representado en la figura de las expertas tanto académicas como profesionales – el Estado –con las burócratas encargadas- y las distintas organizaciones y movimientos de mujeres.

Respecto al tercero de los aspectos analizados, el impacto del conocimiento experto en género en el proceso de hacer política, su entrada se valora como un cambio en favor de la interpretación feminista del *gender mainstreaming*, lo que permitirá comprender las causas que motivan la desigualdad de género y las vías para solucionarlo (Lombardo y Meier, 2006).

En España, el desarrollo de la *expertise* ha corrido paralelo al de las instituciones democráticas y al impulso del feminismo institucional<sup>1</sup>. Si quisiéramos trazar un perfil de la figura del experto diríamos que se trata, en realidad, de una experta que colabora con la Administración Pública como agente externo, formada en disciplinas muy diversas y ubicada en el campo académico o en las agencias y consultoras especializadas en la materia. Esta experta se considera a sí misma como feminista, ya que su origen, trayectoria y posicionamiento así lo demuestran; no se reconoce en este caso bajo el paraguas de la “neutralidad política” al entender el género como un efecto de la distribución desigual de poder y por tanto como una cuestión esencialmente política.

Este posicionamiento feminista, y por tanto político, podría ser uno de los motivos por los que el modelo de las políticas en género en España, se interpreta en términos “más políticos” que el modelo europeo, que es más valorado en términos empresariales (Lombardo, 2008). La primacía política condiciona que los componentes técnicos de las políticas de igualdad queden en un segundo plano priorizando la legitimación política sobre la técnica.

Para el avance de las políticas de igualdad es necesario el desarrollo de un juego donde administraciones, expertas y organizaciones de mujeres exponen y defienden visiones propias. No siempre ha sido el mismo agente el que ha

---

<sup>1</sup> Para una introducción a las políticas públicas de género e igualdad en España, pueden consultarse los trabajos de Astelarra (2005), Bustelo y Lombardo (2007) y Valiente (2013).

abanderado estas políticas de igualdad. Cabe atribuir al movimiento feminista institucional el protagonismo a la hora de incluir las políticas de igualdad en la agenda aunque, en ciertas ocasiones, ha sido el grupo político en el poder el principal responsable del avance; un ejemplo claro sería la primera legislatura de Zapatero en la que España constituyó una referencia internacional en materia de políticas de igualdad (Calvo y Martín 2011, Valiente, 2008).

En concordancia con la debilidad del tejido social en España, el movimiento de mujeres es el más débil de las tres partes comentadas. La tendencia burocratizadora del país, la canalización de la participación social a través de los partidos políticos y la descapitalización del tejido social que en los ochenta terminó cooptando a los líderes asociativos por parte de la administración, ha derivado en la “institucionalización del sector asociativo”. Ésta sería el resultado de los desacuerdos generados entre los componentes más reivindicativos y los más institucionales; desacuerdos en los que el movimiento feminista no es ninguna excepción.

Desde el ángulo experto se considera que un mayor peso de los movimientos feministas de base es esencial de cara a la legitimación y eficacia de las políticas (Lombardo, 2008); ya que el conocimiento, sin apoyo de los grupos sociales no es suficiente para legitimar las políticas públicas de ahí la necesidad de abrir procesos en los que se pueda articular el conocimiento y valoración que se genera desde las organizaciones sociales de mujeres.

### **3. AGENTES Y DINÁMICAS DEL CONOCIMIENTO EXPERTO EN IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA**

#### **3.1. Los primeros pasos.**

En este apartado de tratará de hacer memoria para visibilizar los primeros pasos que ayudaron a gestar las actuales estructuras de igualdad de género. Se tratará también de reconocer la labor de aquellas personas que, en el marco de estas entidades, trabajaron en ellas. No se trata de ningún reconocimiento exhaustivo pero sí una mirada a la particular forma por la que se desarrolló el conocimiento experto en España en materia de igualdad de género. Los principios de estas primeras instituciones estuvieron dentro de la corriente de pensamiento del denominado, *Feminismo de la Igualdad*, denominado así por ser un feminismo político, que concibe la igualdad no como semejanza, sino como equivalencia, en la consecución de derechos entre mujeres y hombres. Entendiendo también que sólo una vez logrado este objetivo, sería posible evidenciar la importancia de la diversidad o

identidad, dimensiones ligadas al desarrollo teórico del *Feminismo de la Diferencia* que se ha desarrollado con el tiempo.

Las mujeres que comenzaron a trabajar en las entonces incipientes instituciones democráticas procedían de un movimiento de mujeres desarrollado durante la clandestinidad. La primera referencia para el movimiento feminista en España es el Movimiento Democrático de Mujeres (MDM) de mediados de los sesenta vinculado al Partido Comunista y enfocado a conjugar la lucha feminista y antifranquista. Diez años más tarde se creó el Frente de Liberación de la Mujer (MLF) y aparece la primera publicación feminista desde la Guerra Civil, *Vindicación Feminista*, a manos de Lidia Falcón, fundadora del *Partido Feminista*, y de Carmen Alcalde. Cuando en el año 1977 se legalizó el derecho a reunión y manifestación desaparece la *Sección Femenina* y el Movimiento Feminista reclama sus locales para poder reunirse en ellos. En ese momento, los partidos políticos y sindicatos CCOO y UGT comenzaron a adaptar su organigrama de cara a la incorporación de las mujeres a través de comisiones específicas y de las *Secretarías de la Mujer*.

Desde el punto de vista institucional, los primeros pasos fueron los emprendidos por la polémica *Subdirección de la Condición Social Femenina*, dirigida por Pilar Izaguirre bajo el Gobierno de UCD. Sin embargo, no fue hasta el primer gobierno del PSOE y gracias a la Ley 16/1983 de 24 de octubre en que se creó el Instituto de la Mujer, una entidad que gozó vez de estatus de Organismo Autónomo y pudo disponer de capítulo de gasto propio dentro de los Presupuestos Generales del Estado. Carlota Bustelo diputada de las Cortes Constituyentes (1977-79) fue su primera directora durante los años 1983 a 1989; Bustelo además de politóloga, era militante del MLF con lo que en su figura se unía un binomio de alto rendimiento: competencia y posición ideológica. Otros perfiles son el de María Aurelia Campmany, concejala en el Ayuntamiento de Barcelona (1984-1991), o Carmen Sáez, Directora general de la Mujer en la Comunidad de Madrid (1989-1991).

Es preciso detallar que en el avance de medidas a favor de la igualdad, y desde el Instituto de la Mujer, tanto el primer Plan de Igualdad de Oportunidades (1987) como el programa NOW (*New Opportunities of Woman*) correspondientes a las *Iniciativas Comunitarias del Fondo Social Europeo*, fueron aplicados bajo un esquema de trabajo muy singular. En un momento en que España contaba con un respaldo monetario para la adjudicación de Fondos Estructurales por ser Objetivo Preferente de la UE se optaron por formas de trabajo novedosas. En este caso, la persona encargada de la coordinación fue Ángeles Sallé, experta en igualdad contratada por el Instituto que propuso la innovación en la organización del trabajo



de equipos. En esos momentos, la base propuesta para el trabajo en los programas de igualdad se caracterizó por los siguientes rasgos:

1. Contratación de personas con gran experiencia y procedentes del movimiento de mujeres.
2. Eliminación de los criterios tradicionales de segmentación como son los niveles y las categorías internas.
3. Colaboración con instituciones que pudieran ofertar planes, objetivos y fechas concretas, como el *Servicio Público de Empleo*, más allá de declaraciones oficiales sin valor práctico.
4. Transferencia de información entre todos los miembros de los equipos provinciales y nacionales; es decir, puesta en común de consultas, acuerdos y resultados de cara a asegurar un *feedback* valorativo y práctico. Se evitaba de esta manera la tradicional superestructura piramidal con direcciones generales y subdirecciones encargadas de tomar decisiones que luego serían comunicadas a las jerarquías de segundo orden ( jefas de área, de sección, de servicio..., etc.).

En el terreno laboral, el resultado de esta nueva estrategia de trabajo fue la planificación de los Equipos de Empleo en 17 provincias de España. Las *Oficinas de Igualdad* comenzaron a actuar en red sirviendo de enlace entre el Instituto de la Mujer y el resto de las instituciones públicas. Por otro lado, el Instituto de la Mujer actuaba como un facilitador en una economía de escala que afectaba a todas las CCAA. Los servicios prestados tenían un carácter integral que incluía el asesoramiento jurídico en asuntos laborales, referidos a violencia de género, y otros derechos que amparaba la legislación. Rompiendo la tradición en la Función Pública en estos equipos de trabajo se optó por la participación en el proceso de los distintos niveles jerárquicos y por una horizontalidad en el debate que permitiera la detección de problemas y la propuesta de estrategias de mejora. Estas dos características han constituido una pieza clave en el proceso de especialización de las expertas en igualdad. Es preciso recordar que estamos refiriéndonos a finales de los 80 y principios de los 90, en que la conectividad virtual era inexistente por lo que hoy en día podríamos calificar esas estrategias como procesos de calidad, tal y como se define en las políticas de recursos humanos del sector empresarial.

En este esquema de trabajo el peso del conocimiento experto en igualdad jugó un papel determinante. En primer lugar porque las reuniones estratégicas entre el *Servicio Público de Empleo* y el *Instituto de la Mujer* no se convocaban en función de la categoría administrativa o sus equivalentes, sino por tipo de

conocimiento experto. Así por ejemplo, a las reuniones entre el Director General del INEM y la Coordinadora del NOW, se incorporaban miembros del Instituto de la Mujer que estaban contratadas al proyecto NOW; es decir, personal sin estabilidad ni categoría dentro del entramado institucional pero valorado en cuanto a su conocimiento en la materia. En segundo lugar porque se mantiene la importancia de un conocimiento experto operativo que lleva a testar los modelos de trabajo implantados para verificar la aplicabilidad de la perspectiva de género. Esto lleva, por ejemplo, a revisar los sistemas de orientación de empleo de tal forma que los orientadores laborales, aquellos que establecen qué cualificación y oportunidades de empleabilidad presentan las mujeres, recibían formación en materia de igualdad y, sobre todo, supervisión respecto a la inclusión de la igualdad en su práctica profesional.

El Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), surgido tras la ley de Presupuestos del 89, es otra de las referencias esenciales de esta primera época. Carmen Olmedo procedente de la Diputación de Málaga que, desde el 78 cuenta con *Centros de la Mujer*, en esos primeros momentos de carácter asistencial, convoca a mujeres expertas procedentes del movimiento feminista para diseñar el organismo. Sus primeras actuaciones se basan en convenios con otras instituciones, Universidades, Servicio Público de Empleo, tanto autonómico como Nacional. Su trabajo en red se basó en crear 7 *Delegaciones Provinciales* y sobre todo, 120 *Centros Municipales*. Fue el origen del resto de iniciativas municipales en esta materia. La creación de equipos fue innovadora, fuera de la función pública, garantizaba la horizontalidad e independencia de proyectos que requería el momento.

### 3.2. Consultoras y académicas

Las mujeres procedentes del movimiento feminista que posibilitaron las estructuras de funcionamiento en la Administración, nunca fueron asimiladas a la Función Pública. No hubo nunca un concurso de méritos que permitiera retener su talento, no se ofertó ninguna jefatura innovadora, ni la Administración se mostró nunca tan abierta como para permitir la puesta en funcionamiento de su conocimiento experto. Al no garantizarles estabilidad laboral ni suficiente reconocimiento, las expertas en igualdad los buscaron fuera del sector público. Mientras tanto la Administración Pública se apropió de la materia, la burocratizó y designó mujeres sin experiencia alguna en el movimiento feminista, desarrollando sus facetas más técnicas. Muchas quedaron fuera de las redes de igualdad institucionales y ofrecieron sus servicios en el sector privado trabajando puntualmente como *free lance* o creando sus propias empresas (*Grafico 1*). Las pioneras en este ámbito fueron: *Fundación Mujeres* ([www.fundacionmujeres.es](http://www.fundacionmujeres.es)), *Likadi* ([www.likadi.com](http://www.likadi.com)) y *Fundación Directa* ([www.fundaciondirecta.org](http://www.fundaciondirecta.org)) que se han desarrollado como *consultoras de género* para asesorar a Instituciones,

Universidades, Comunidades Autónomas u otros grandes Organismos (ONCE, p.ej), y para diseñar y/o evaluar sus planes de Igualdad.

Por su parte, el conocimiento experto procedente del ámbito académico no se circunscribe a una disciplina concreta ya que son varias las áreas de conocimiento desde las que se ha desarrollado. La sociología fue una de ellas y puede servir de ejemplo generalizable al resto<sup>2</sup>. Los inicios en el conocimiento sobre género en esta disciplina fueron parsimoniosos ya que durante décadas las referencias a la materia se impartieron en el grueso de diversas materias docentes, (Sociología del Trabajo, Política, Urbana...) y con escasas fuentes bibliográficas. Las credenciales del saber que conformaron el oficio de sociólogos y sociólogas comenzaron subestimando el enfoque de género, de modo que empezó a ofrecerse sólo como una opción complementaria de los planes de estudio a partir del año 1979. En ese momento María Ángeles Durán junto a Pilar Folguera crean el primer Seminario de Estudios de la Mujer en la Universidad Autónoma de Madrid. Hubo que esperar a la Ley de Reforma Universitaria, en los años 90, para que este Seminario Interdisciplinar se consolidara como un Instituto Universitario de Investigación con más de 20 especialidades. En las mismas fechas (1990), se crea el *Instituto de Investigaciones Feministas*, de la Universidad Complutense de Madrid, dirigido por la catedrática de Filosofía, Celia Amorós, la cual contaba como

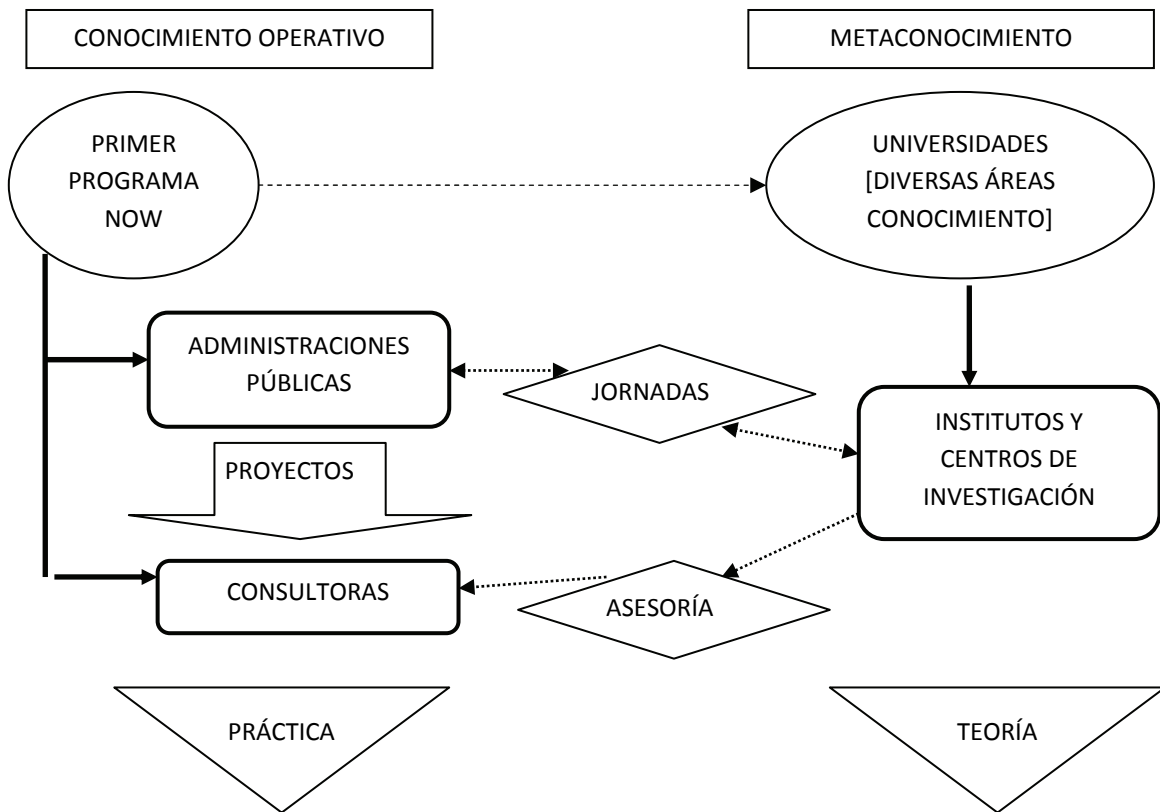
---

<sup>2</sup> Dado que el objeto de este artículo no es el desarrollo de los saberes de género desde las distintas disciplinas sino la relación entre género y poder, las referencias a la sociología como disciplina se abordan como un ejemplo de saber sin ánimo de resultar exhaustivos.

anécdota que la Facultad se negó a cederle un espacio docente, ante lo cual decidió colocar su mesa en el hall de la facultad con un cartel que explicaba lo sucedido, lo que suscitó reacciones inmediatas y la consiguiente resolución.

Es relevante que el profesorado de la Universidad Española, con formación en Universidades Internacionales, donde los *estudios de género*, estaban consolidados, no valoró esta disciplina como una especialización que transferir a sus respectivas organizaciones. De hecho, la debilidad del conocimiento experto en España en relación al entorno europeo continúa como tarea pendiente. Moltó y Valiente en su informe para la red de expertos “Género y Empleo” de la Comisión Europea del año 2000 analizaban el escaso auge del conocimiento experto en España en género encontrando, por un lado, un escaso desarrollo profesional en el área y, por otro, una marginación académica derivada de la mala imagen y el escaso reconocimiento de los estudios de género en el entorno universitario entendido como un espacio únicamente dirigido a las investigadoras feministas.

Grafico 1. El conocimiento experto en género en España



Como podemos apreciar en el *gráfico 1*, el conocimiento experto en igualdad de género en España se ha desarrollado por dos vías diferentes y con débil relación entre sí. El primero es un conocimiento operativo donde participan esencialmente las Administraciones Públicas y las consultoras, el segundo tiene naturaleza teórica y está protagonizado por la Universidad y el ámbito académico. El conocimiento operativo se desarrolla a través de proyectos concretos con los que

se esperan conseguir las estrategias de actuación para responder a las demandas institucionales específicas. El metaconocimiento universitario se ha desarrollado a medida que se iban generalizando los institutos y centros de investigación en materia de género. Aunque ambos conocimientos tienen relación entre sí, esta relación es temporal y muy limitada a momentos concretos (jornadas, asesorías...) donde se pone en relación y valor el trabajo desempeñado. No se trata de un auténtico feedback entre las partes con lo que el conocimiento teórico corre el riesgo de centrarse en un “pensarse a sí mismo” al margen de las medidas operativas que se lleven a cabo desde la Administración. La parte aplicada por su parte, podría verse desprovista de la riqueza del conocimiento propio del ámbito académico.

### 3.3. Comunidades epistémicas de género en España

En este apartado no nos centraremos en la relación entre género y conocimiento, ya abordado en trabajos como el de Alcoff y Potter (2013) sobre las características del feminismo epistemológico, sino en el grado de incidencia que los grupos de investigación o expertas en género mantienen con las instituciones públicas en España.

El concepto de comunidad epistémica adquiere valor por su impacto en el campo político. Haas (1992) entiende las comunidades epistémicas como una red de profesionales con reconocido prestigio que comparten unos mismos planteamientos de investigación, cuentan con reconocimiento público de sus competencias, están familiarizadas con las políticas de su área de conocimiento y, además, participan de unas mismas creencias y valores sobre el tema.

El mainstreaming de género, entendido como la introducción de acciones transversales en las diversas políticas públicas, motiva la demanda de informes a expertos por parte de la Administración. Los informes expertos ayudan en el proceso de legitimación de las políticas regulativas (legislaciones) o distributivas (programas de gobierno), pero en este caso, tratándose de la participación de expertas en igualdad de género, su influencia está condicionada por los siguientes factores:

1. Fuerte “sectorialización”. Las expertas en género suelen ser convocadas en aquellas áreas de las Administraciones Públicas vinculadas directamente políticas regulativas ligadas a la reproducción social, es decir, con una referencia directa a las relaciones subjetivas de la vida cotidiana, aquellas que se traducen en las funciones de cuidado y atención. Por ejemplo, son mayoría en el *Libro Blanco de la*

*Dependencia, Libro Blanco de la Discapacidad, Libro Blanco de la Atención Temprana.* Pauta que se repite tanto en el marco nacional como autonómico.

2. Débil poder de referencia de la experticia en género – y de las mujeres expertas en general). Es común que inversores públicos o privados demanden expertos con la intención de justificar sus posiciones, apoyándose en sólidos fundamentos intelectuales. Un ejemplo de ello, son los innumerables informes institucionales: Desde *La Regulación Financiera Española desde la Adhesión Europea (1997)*, del Banco de España, el informe del *Comité de Expertos para la Reforma de Pensiones (2013)*, o *La Reforma Tributaria (2014)*. Del conjunto de estos trabajos, sólo una experta, Mercedes Ayuso, de la Universidad de Barcelona, formó parte de la *Reforma de Pensiones*. Omisiones que evidencian la ausencia de mujeres en terrenos de decisión determinantes y que no guardan relación con el nivel de conocimiento científico. Se trataría de una cuestión de poder, y no tanto de saber.

3. Ausencia de alianzas corporativas entre expertas. Esta falta de alianzas se detecta, por ejemplo, en los centros de estudio de género de las respectivas universidades donde la especialización por materias tampoco se corresponde con el reconocimiento que reciben por parte de las instituciones de saber. La creación de “minifundios de conocimiento”, provocan una debilidad en la constitución de redes (*advocacy coalitions*) que dificulta la generación de una red de excelencia interna que pudiera aportar una interpretación de género en las políticas públicas a efectos de decisiones.

4. Institucionalización de las elecciones masculinizadas de expertos. Cuando los poderes públicos precisan crear un grupo de expertos, convocan a distintas entidades: sindicatos, consultoras privadas, o direcciones generales de las Administraciones; entidades que delegan para este fin a cuadros técnicos, donde la masculinización de los mismos es la pauta común.

5. Respuesta experta del Movimiento de Mujeres. Es evidente que las Administraciones Públicas afianzarán sus políticas de igualdad si hay un apoyo por parte de las Asociaciones de Mujeres y mayor centralidad de los Organismos de Igualdad (Valiente, 2000). El Movimiento de Mujeres ha ejercido un importante papel de evaluación y denuncia de las decisiones de los Gobiernos, mediante jornadas, conferencias, hasta un activismo ciudadano. Sin embargo, son grupos de interés que no alcanzan el status de agencias o lobbies de presión, por lo que sus conclusiones rara vez modifican directrices de los poderes públicos, salvo en las políticas sociales. La efectividad de sus aportaciones dependerá de si los Gobiernos

incluyen cuotas “feministas”, y no sólo femeninas, en sus cuadros para que validen las aportaciones del movimiento de mujeres en su toma de decisiones.

#### 4. NOCIONES DE IGUALDAD EN EL CONOCIMIENTO EXPERTO

Las expertas aspiran a definir los mapas intelectuales de quienes han de tomar las decisiones en materia de igualdad. En este marco, la discusión sobre el papel del conocimiento experto entronca con la cuestión más general del poder de las ideas sobre los decisores políticos. Aunque en esta contribución se apuesta por un acercamiento sociológico a la cuestión de la *expertise*, es pertinente reconocer el camino recorrido ya sobre esta cuestión por parte de otras disciplinas, particularmente la ciencia política y los estudios interdisciplinarios de género. Como se ha señalado arriba, la literatura especializada reconoce la existencia de un debate fundamental acerca de la identidad fundamental de las políticas de igualdad de género (Verloo y Lombardo, 2007: 26): ¿son una solución técnica a problemas específicas o una cuestión de procedimientos democráticos? Los análisis internacionales sobre políticas de género, aunque normalmente orientados al estudio de los instrumentos ‘clásicos’ (cuotas, organismos de igualdad, *mainstreaming*), dedican siempre justificada atención al papel de las/los expertos en la conformación de ‘marcos’ y relatos justificadores (Walby, 2011; Squires, 2007). La fortaleza, claridad y resonancia de las ideas propuestas por activistas, pensadoras, técnicas y operadoras políticas (y judiciales también) explican en buena medida las posturas ante la co-optación del ecosistema experto feminista por parte del sistema político, así como las posibilidades efectivas de éxito en la formulación de políticas duraderas e implementables (Hoard, 2015; True, 2003). Más allá de la cuestión del género, trabajos realizados desde ámbitos muy distintos encuentran en las ideas una variable explicativa de la consiguiente formulación de derechos; así en el terreno de la inmigración Soysal, (1994) reconocía el valor de los derechos humanos sobre la concesión de derechos de ciudadanía para las personas emigrantes, en el terreno de la libertad sexual Kollman (2007) valoraba el impacto que las ideas de libertad y elección individuales tienen sobre el posterior reconocimiento de derechos a las parejas formadas por personas del mismo sexo.

Pero si el mundo de las ideas es progresivamente determinante para la toma de decisiones, la administración responsable de su puesta a punto no lo es menos. La literatura especializada en políticas de género es consistente en su llamamiento a una consideración global del proceso político, que parta de las ideas (asunto que tratamos aquí), pero que nunca descuide las interferencias y desviaciones asociadas al proceso de implementación (Bustelo y Lombardo 2007; Bustelo 2005). Partiendo de problemas ya identificados por la literatura especializada en España, las expertas



en igualdad cuyo conocimiento deriva de un ámbito externo a la Administración demuestran ser conscientes de la debilidad de los organismos de igualdad (salvo contadas excepciones en el nivel sub-nacional). La variable posición del Instituto de la Mujer, junto con su marcada orientación hacia la gestión de fondos públicos entre diferentes organizaciones de la sociedad civil, han limitado el impacto del ‘feminismo institucional’ como productora de conocimiento experto. Nuestras informadoras hablan frecuentemente de “luchas de defensa”, centradas en insistir y recuperar cuestiones básicas, batalla que es agotadora y produce pocos avances. En palabras de una de las consultoras:

“Otro punto débil y con unos enormes costes para las políticas de igualdad es la falta de presencia política dentro de las administraciones públicas de los organismos de igualdad, Institutos de la Mujer en todas las CCAA. Son organismos autónomos con presupuesto propio, al menos lo eran hasta la última Reforma de la Administración Pública y no han sido capitalizados para coordinar e impulsar políticas de igualdad”

Estos organismos raramente han estado en disposición de orientar la acción legislativa en el terreno de la igualdad, y mucho menos el proceso previo de identificación y definición de los problemas a tratar. Celia Valiente, en uno de los primeros análisis sobre el Instituto de la Mujer, ya destacó la debilidad de este organismo como generador de debates públicos sobre la igualdad: su labor, importante por otro lado, se concentró en abrir un mínimo espacio dentro de la agenda política para empezar a desarrollar políticas ‘para las mujeres’ (Valiente, 1994).

Las ‘mujeres dentro de los partidos políticos’ son, también, fuente de conocimiento experto (particularmente en el caso de los partidos de izquierda). Estas mujeres combinan experiencias personales afinadas en muy diferentes ámbitos, incluyendo la Universidad. Como se veía en la sección anterior, muchas de estas mujeres poseen la formación y desde luego la capacidad para discutir sobre qué es la igualdad, las causas de la desigualdad, y sobre las mejores maneras para solucionar estos problemas. No obstante, como se ha señalado en algún momento en la literatura, estas mujeres no siempre encuentran una estructura de oportunidades favorable para la reflexión compleja sobre la igualdad: en un dilema similar al de las ‘femócratas’, las mujeres dentro de los partidos políticos frecuentemente se ven obligadas a centrar su atención en la legitimación de la mujer como objeto específico de atención política; no suele quedar mucho más espacio

para complejizar la cuestión de la igualdad o para debatir sobre diferentes acercamientos a esta cuestión.<sup>3</sup>

Las comunidades de conocimiento experto ajenas a la administración han tenido una influencia desigual en las políticas de igualdad en España. Hasta la adopción del marco de referencia basado en la ciudadanía por Rodríguez Zapatero desde su llegada al poder en 2004, las ideas sobre la igualdad, con su complejidad, preocupación por la diversidad y la interseccionalidad, no habían gozado de una clara aceptación (Calvo y Martín, 2009; Valiente, 2013). En un contexto político diferente, y beneficiados por las experiencias acumuladas de sucesivos planes de igualdad, se sentaron las bases para una mejor traslación de las ideas sobre la igualdad entre hombres y mujeres que llevaban ya cierto tiempo asentadas en los círculos de pensamiento académico (y en la praxis en el pensamiento del activismo feminista también). Las consultoras han tenido un impacto mucho mejor del esperable, en la medida que se han vinculado con la ejecución de aspectos muy concretos de las políticas de igualdad, aunque sin una participación clara en los mapas de ideas que sustentan estas políticas públicas.

Las narrativas expertas sobre las políticas de igualdad conjugan la clásica doble tarea de ofrecer un diagnóstico de la realidad – cuál es el problema, quien lo causa, a quien afecta - junto con una prognosis o plan de acción – qué hacer para resolver el problema<sup>4</sup>. Tanto en una tarea como en la otra, encontramos una poderosa – pero no sorprendente a estas alturas – diferencia entre las académicas y las consultoras. Consultoras y académicas se sitúan en los extremos de un continuo de producción de conocimiento experto que pivota en torno a la complejidad del diagnóstico ofrecido en relación con el problema de la desigualdad y, también, con

---

<sup>3</sup>Las redes europeas de políticas, son, también, fuente recurrente de conocimiento. Activistas, académicas y mujeres en puestos de responsabilidad están poderosamente conectadas a través de múltiples cauces formales e informales, verdaderas ‘comunidades de políticas’ que facilitan el tránsito de ideas y ayudan a la definición de prioridades (Lombardo, 2003). Estas redes funcionan a muchos niveles, colaborando en algunos casos a la simple transmisión de experiencias, pero en otros muchos también a los debates sobre lo que es igualdad y los criterios que han de regirla. Nuestras informadoras sitúan también a la acumulación de trabajo jurisdiccional sobre cuestiones en el entorno de la igualdad de trato como una fuente de conocimiento experto. Sería esta una manera de proceder inversa: los decisores encuentran elementos firmes para dotar de contenido a la idea de igualdad en el trabajo de interpretación y aclaración de diferentes figuras penales por parte de los Tribunales; ejemplos de esto serían la labor interpretativo en terrenos como el acoso sexual o la violencia contra las mujeres, así como la distinción entre discriminación directa e indirecta. Igualdad es aquello que los tribunales definen como igualdad, con independencia de otras ramificaciones afincadas en el pensamiento académico o en el activismo.

<sup>4</sup> Se puede consultar a estos efectos el trabajo clásico de (Rochefort y Cobb, 1993).

la ausencia o no de una definición compleja de la igualdad. La Universidad, entendiendo de nuevo aquí el mundo social de creación intelectual y académica, construye relatos múltiples y no siempre concluyentes sobre la desigualdad como resultado de amplios procesos de estratificación, organización e identificación que escapan, casi siempre, a la simple vista.<sup>5</sup> Las consultoras, sobre la base de su conocimiento aplicado, despachan el diagnóstico con cierta celeridad, reafirmando, por lo general, las ideas mejor operacionalizables del discurso feminista liberal. Su orientación es más práctica, y, por lo tanto, anticipan las posibilidades prácticas de las ideas ya en el momento de pensar sobre el origen de los problemas. Su función no parece tanto la de generación de conocimiento experto, sino, por el contrario, la de su transmisión y asimilación por parte de las administraciones públicas. Como señala una consultora en relación con el *mainstreaming* de género:

“nosotras! Las aquí sentadas, fuimos las primeras [que formamos y hablamos sobre el *mainstreaming*] y nosotras somos quienes les hemos informado de ello, tanto a concejales, o consejerías, o direcciones generales, o Alcaldías, la verdad es que no lo conocían en absoluto, al margen de la ideología política, incluidos aquellos que militan en el partido del Gobierno que impulsó la Ley.”

Prestando atención a la cuestión del origen de la desigualdad, los núcleos de pensamiento centrado en torno a cursos de género e Institutos de investigación, vinculan el desigual trato que las mujeres reciben de los hombres con amplias y crecientes variables sociales de no siempre fácil operacionalización. Prácticamente todas las comunidades de conocimiento experto, dentro y fuera de la administración, desnaturalizan la desigualdad y aceptan algunas ideas básicas del acercamiento de género. Todas ellas, también, se ven preparadas para identificar asimetrías en el reparto de poder. Las mujeres académicas, no obstante, ofrecen la visión más compleja y diversa sobre esta cuestión, aquella que incorpora la idea de patriarcado al análisis. Las propias mujeres académicas son conscientes de las ventajas, pero también de los inconvenientes de esta posición: la complejidad de los debates académicos pueden estar en algún sentido alejados de las realidades cotidianas de las mujeres. La Universidad, por lo general, trabaja en una concepción amplia de la igualdad, que prima también la diversidad y el respeto por los particularismos. Las consultoras, sin embargo, funcionan de una manera más pragmática, en numerosas ocasiones esquivando la cuestión: para las profesionales con vocación de influencia a corto plazo en las administraciones públicas, en

---

<sup>5</sup>Nótese que, por cuestiones de espacio, no podemos abordar aquí la importante cuestión de la Universidad como espacio de actuación (y confrontación) para las/los expertos de igualdad: la acción de las unidades de igualdad, la labor sindical, así como la influencia sostenida de académicas significativas merecerían un análisis más reposado. El trabajo de Figueruelo apunta en esa dirección (2012).

muchas ocasiones, la igualdad tiene contornos difusos e incluso puede limitarse a ‘aquello que ya está en la ley’.

Como se advierte frecuentemente en las entrevistas, el pensamiento académico hablará invariablemente del origen estructural de la desigualdad. Por el contrario, las consultoras despliegan una lógica (y necesaria) preocupación por la implementación y el funcionamiento práctico de cualquier idea sobre la igualdad que pudiera tomar la forma de un texto legislativo. No sorprende, así, encontrar las numerosas referencias a las ‘operaciones de maquillaje’, a las ‘traiciones’ o a las ‘falsos compromisos con la igualdad’ que aparecen con frecuencia en las narraciones de consultoras y formadoras.

Diferencias como las arriba mencionadas explican por qué, por ejemplo, las mujeres académicas problematizan constantemente el ámbito de actuación estatal sobre la igualdad, reclamando un ensanchamiento del mismo. Las consultoras, insertas de manera más frecuente en determinadas comunidades de políticas, aceptarán visiones delgadas de la igualdad muy cercanas a la igualdad de trato. Un ejemplo claro de esta petición concierne a la consideración teórica de la ley de dependencia.<sup>6</sup> Una de las entrevistadas, representante de este conocimiento teórico, resume la opinión muy favorable del mundo académico a la consideración de esta ley como una medida de igualdad “se formulara o no con esa idea porque es una carga tremenda para las mujeres que tienen que cuidar a dependientes”. Se reconoce una poderosísima dimensión igualitaria en una política que, en principio, pertenece al ámbito de las prestaciones sociales. Es interesante comenzar a ver la riqueza de matices que ya sobre esta cuestión emana del pensamiento académico: como asimismo advierten las entrevistadas, es la perspectiva de clase la que vincula la dependencia con la igualdad. El sesgo en el cuidado es una cuestión de igualdad cuando se aprecia como solamente las personas de mejores recursos pueden externalizar estas tareas. Así, la remuneración económica por el cuidado es interpretado como una mejora en sus condiciones de existencia y es una evidencia del reconocimiento social y personal; solución quizá parcial pero una mejora al fin y al cabo. Por el otro lado, el análisis experto no es inmune a las inconsistencias y las entrevistadas reconocen, para el caso de la dependencia, el conflicto intrínseco en una ley que insiste en la feminización del cuidado, y que, por lo tanto, no aborda la cuestión más fundamental de las diferencias de hombres y mujeres en la realización de trabajo doméstico y familiar no remunerado (Sarasa, 2011).

La interseccionalidad es una segunda cuestión que revela las potencialidades, pero también los límites del conocimiento experto de corte

---

<sup>6</sup>Para una visión crítica de la implementación de esta ley, puede consultarse (León, 2011).

académico. El acercamiento basado en el estudio de las intersecciones entre desigualdades de diverso signo (étnico, sexual, religioso, etc) representa, quizás, el mejor ejemplo de las posibilidades del conocimiento experto académico. Como bien señalan las mejores exponentes de este enfoque en la literatura en castellano, “el concepto de interseccionalidad pretende suscitar en las y los responsables políticos y activistas una reflexión sobre las dinámicas de privilegios y exclusiones que emergen cuando no se presta suficiente atención a las personas que se encuentran en el punto de intersección entre distintas desigualdades” (Lombardo y Verloo, 2010). Se complejiza la construcción de la igualdad para evitar descuidos seculares y, desde luego, para mejorar las políticas públicas también. La Universidad, con su declarada preocupación por los diagnósticos ricos y complejos, se ve legitimada para reclamar análisis de género vinculados a cuestiones como el origen étnico, la raza o la identidad sexual o religiosa.<sup>7</sup> No obstante, son muchas de las propias defensoras de este acercamiento complejo quienes reconocen las dificultades prácticas de una traslación operativa a principios directores para la acción Estatal, así como los escollos que aún se encuentra para la total asimilación de esta perspectiva por determinados sectores del pensamiento y la acción feminista. Resumiendo una idea recurrente en las entrevistas por parte de una experta académica: “en el movimiento feminista ha habido también bastante resistencia con respecto a todo el tema de la intersectorialidad. Lo sabemos nosotras que cada vez que hemos planteado el tema que nos decían “bueno, las mujeres vienen antes,” ¿no?”.

No es esta una cuestión menor. Las narraciones expertas sobre la igualdad se ven forzadas, si aspiran a influir en el proceso de políticas públicas, a tomar decisiones importantes sobre cuáles son los sujetos a igualar, y, naturalmente, sobre si la condición de la mujer en tanto que mujer es o no prioritaria respecto a otros aspectos de la identidad individual o colectiva. No es esta una cuestión del interés prioritario para otras comunidades expertas, que aceptan de manera acrítica las

---

<sup>7</sup>Las entrevistadas reconocen también la contribución de determinados actores de la sociedad civil a la hora de impulsar un acercamiento interseccional. En palabras de una de ellas: “empiezan a entrar en escena actores como el Observatorio de la Xenofobia , lo que luego va a ser el Consejo de Discriminación de Trato, que es la que gente que se estaba dedicando más a cuestiones de este tipo; gente del secretariado gitano también; es decir, empezamos a encontrar nuevos actores pujando por ahí, pero si no llega a ser porque aparecen ellos es que no había ningún elemento, ni ningún movimiento, ni ningún actor en ese momento que dijera “oye, que es que hay que empezar a pensar en las interacciones del genero con otras desigualdades””.

ideas ancladas en el feminismo liberal sobre las políticas de igualdad como ‘políticas para mujeres’. Como reconoce una experta académica:

“sí... lo políticamente correcto sería decir que esto es una idea fantástica, que es el siguiente paso que hay que dar, etc. A mí personalmente, me parece... no es una idea tan fantástica, que puede diluir las preocupaciones por discriminaciones más clásicas, como la de los mujeres y los hombres, los heterosexuales y no heterosexuales... y me parece además muy difícil de llevar a la práctica, entendiendo que existe la interseccionalidad, es decir, la conjunción de varias desigualdades pero en términos de política me parece que no estamos ahí, que sinceramente no tendríamos que estar todavía, que queda mucho por hacer de la manera clásica”

Las narrativas sobre la igualdad no solamente discuten las causas de la misma. El conocimiento experto aspira a guiar a los decisores en la toma efectiva de decisiones y, por lo tanto, aspiran a recomendar determinadas políticas públicas. Existe un interesante consenso de principios entre nuestras informadoras en torno a la manera en que la igualdad ha de ser abordada por los poderes públicos: se demanda un encaje de las desigualdades en derechos en políticas sociales más amplias que garanticen a las mujeres el disfrute de los derechos “sobre el papel”. Las leyes han de garantizar derechos a las mujeres en cada vez más terrenos, pero siempre en un entorno de preocupación por las desigualdades de corte económico. Una de nuestras consultoras presentó la idea en los siguientes términos:

“Me parece importantísimo contemplar la igualdad, su legitimación o su falta de legitimación, desde la perspectiva de las desigualdades que están presentes a nivel nacional y local. Con la desigualdad se está construyendo una idea de pobreza inevitable que coloca la igualdad entre hombres y mujeres como un aspecto secundario y –lo que es peor– una deslegitimidad demandarla, fijate entonces dentro de las Administraciones Públicas, qué hacen: pues la pervierten y la definen en “femenino” talleres, planes sin ejecutar, etc... Me resulta sumamente importante ligar igualdad a desigualdad”.

Las políticas de igualdad, por lo tanto, han de incluir cuestiones básicas sobre la igualdad de trato, pero con la aspiración de superarlas. No se ha de olvidar que este notable consenso entre académicas y consultoras no abarcaría a visiones de la igualdad y del género de corte más radical, y que, sin embargo, gozan de presencia tanto en algunos foros académicos como en sectores del movimiento feminista.

## **5. SABER Y PODER EN CUESTIÓN DE GÉNERO: A MODO DE CONCLUSIONES**

El papel de las expertas en igualdad en el conocimiento es indudable. Su peso en la academia es relevante y tiene una fuerte implantación en diversos ámbitos y disciplinas. Pero aquí la cuestión es en qué medida este conocimiento experto está presente en los circuitos del poder.

Una visión pesimista apunta a que el conocimiento experto, en especial el académico, no influye en la política real, y tiende a funcionar como un circuito cerrado con sus debates y mecanismos de prestigio al margen de la acción política efectiva. La cuestión de género y poder se estudia en relación con los propios puestos de la Universidad (Tomás i Folch, 2009).

Desde una perspectiva más amplia, análisis recientes sobre el control social del conocimiento consideran que el poder de los expertos es “en realidad bastante frágil y limitado [...] especialmente si [el asunto] es objeto de polémica pública” (Stehr, 2003:127), frente a una cultura política preocupada por las consecuencias del conocimiento, y con acceso a expertos y contraexpertos. Desde posturas feministas, en esta línea, se incide en la “paradoja entre políticas que intentan empoderar a las mujeres pero que a la vez las (re)producen en el binomio mujer-madre” (del Río et al, 2013)

Lo que aquí nos interesa son los mecanismos por los que los expertos (el saber) pueden tener influencia en la política (el poder). En términos procedimentales, un momento clave es la fase de elaboración de los anteproyectos de Ley, donde es más intensa la presencia de lobbies y grupos de presión y cuando es más autónoma la parte técnica de la Administración (Ovejero, 2008). Como analizan Prado y García (2010) los grupos de interés tienen más influencia cuando actúan de manera cooperativa, mientras que si actúan de modo independiente su influencia es más limitada y depende bien de su disponibilidad de recursos financieros, bien de su capacidad de movilización para influir en el contexto general. Las divisiones y debates en los temas de género no son, por tanto, un buen punto de partida para lograr influencia política.

La Igualdad (y su conocimiento experto) está presente en las políticas públicas, pero no en los elementos centrales de las políticas públicas, sino como un ente relativamente aislado, con unas acciones concretas y limitadas centradas en cuestiones relativamente marginales. Por ejemplo, aunque hay expertas en fiscalidad de género, las cuestiones de igualdad de género no están presentes de modo alguno en la política fiscal. En tiempos de crisis el papel y la importancia de la Igualdad tiende a diluirse en la política (Beteta, 2013), subordinado a otras cuestiones que se consideran más urgentes o importantes (como el crecimiento económico y, sobre todo, el equilibrio en las cuentas públicas).

Aparte de otras cuestiones de programa político, esto nos hace reflexionar sobre el concepto de experto que se tiene desde el poder, que tiene una dinámica y sistemas de valoración propios, y no responde a otros criterios académicos o de impacto mediático o social. En este sentido, la selección de responsables dentro de la administración de temas de igualdad suele hacerse entre personas que tengan el nivel profesional adecuado, y que tengan sensibilidad, interés o voluntad de ocuparse de estos temas, dejando su adquisición de conocimientos para un momento posterior. Es decir, no se elige por los conocimientos previos sobre el tema. De hecho, no existe un área específica sobre Igualdad o Género en la administración.

Los puestos de libre designación, en esta línea, atienden más a lealtades políticas que a conocimientos expertos contrastados. La lógica del poder se impone a la lógica del saber, especialmente en los casos de selección corporativa de los expertos. Y los contextos en que se toman estas decisiones son redes de poder globales donde no están presentes los grupos de interés de mujeres, que se ocupan y se centran en cuestiones específicas.

Si hablamos de la relación con otros conocimientos, como los de la sociedad civil (movimientos sociales), hay estudios que apuntan que la implantación de procesos de transversalidad de género en políticas tienden a dejar fuera el conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, ya que “las instituciones generan su propia inercia estructural, crean intereses propios y muchas veces cuentan con canales más abiertos o permeables para algunas voces y no otras” (Rodríguez, 2008:14).

En resumen, aunque este artículo tiene un carácter exploratorio, podemos establecer cuatro tipos de conocimiento en igualdad de género, cada uno con una lógica propia pero con desigual presencia e impacto. Los dos primeros, los más reconocidos, proceden de las consultoras y la academia, los dos segundos proceden de las administraciones públicas y el movimiento organizado de mujeres. Este artículo ha analizado de manera específica la condición de los primeros por adecuarse mejor a las selectas condiciones del *expertise*. A pesar de ello, las figuras procedentes de la Administración y del movimiento feminista, vitales de cara a la legitimación de las políticas de igualdad, se encuentran presentes en los discursos académicos y profesionales, con lo que de cara a investigaciones futuras será necesario avanzar en las sinergias que se producen entre ellos.

Desde el conocimiento experto analizado se identifican las asimetrías de poder vinculadas al género. Las académicas tienen en cuenta multitud de variables y entran en debates teóricos sobre la igualdad, mientras las profesionales tienden a ver la igualdad como lo que está en las leyes y se preocupan por el funcionamiento



práctico. Las primeras problematizan el ámbito de actuación en igualdad, mientras las segundas se preocupan por cómo aplicar lo que hay. Pero incluso las expertas teóricas perciben las dificultades prácticas de cuestiones como la interseccionalidad. Pese a las diferencias, hay un consenso de principios entre los dos grupos: garantizar los derechos a las mujeres en cada vez más terrenos, atendiendo también a la desigualdad económica.

La diferente orientación de los discursos expertos por parte de consultoras y académicas - las primeras de carácter técnico y dirigidas a la práctica y las segundas de carácter más político y con una naturaleza teórica-, junto la debilidad de los flujos de comunicación entre ambas (con encuentros temporales y limitados) y las dificultades para establecer un mutuo *feedback* debilitan la capacidad de impacto de la comunidad de expertas en igualdad de género respecto al proceso de toma de decisiones en los espacios de poder. En este sentido, y debido a las particularidades históricas reseñadas en el artículo, no parece funcionar para España el “triángulo de terciopelo” de Woodard (2004). La separación entre las dilucidaciones académicas y el proceder administrativo, en primer lugar, la escasa presencia del movimiento feminista en el toma de decisiones, en segundo, y la debilidad de las estructuras administrativas de igualdad, en tercero, terminan horadando al conjunto de agentes a favor de la igualdad de género y su capacidad a la hora de decidir sobre cuestiones estructurales de la desigualdad que vayan más allá de las consideradas “específicas de mujeres”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOFF, LINDA y POTTER ELIZABETH [1993, Second edition, 2013]. *Feminist Epistemologies*. Routledge.
- ASTELLARRA, JUDITH. (2005): *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra
- BAUMAN, ZYGMUNT, (2003): *Modernidad líquida*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF,
- BETETA, YOLANDA (2013): La feminización de la crisis financiera global, la regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres: nuevos retos. *Asparkia: Investigación feminista*, 24, 36-52
- BECK, ULRICH, GIDDENS ANTHONY y LASH, SCOTT (1994): *Modernización reflexiva*. Madrid, Alianza Editorial
- BEVERIDGE, FIONA; NOTT, SUE y KYLIE, STEPHEN (2000): Mainstreaming and the engendering of policy-making: A means to an end? *Journal of European Public Policy*, 7, 3, 385-405.

- BUSTELO MARIA (2004): "¿Cómo puede contribuir el proceso de creación de códigos normativos al desarrollo de una cultura de evaluación? Elementos para el debate en el caso español. *Gestión y análisis de políticas públicas*. 41-56
- BUSTELO MARIA, LOMBARDO, ENMANUELA (2007): *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra
- CALVO, KERMAN y MARTÍN, IRENE. (2009): Ungrateful citizens? Women's rights policies in Zapatero's Spain. *South European Society and Politics*, 14(4), 487-502. doi:10.1080/13608740903503860
- COOPER, ROBERT (1992): 'Forms of organization as representation: remote control, displacement and abbreviation'. En M. Reed and M. Hughe (eds) *Rethinking organization: new directions in organization theory and analysis*. Sage, London
- CREWE, EMMA y JOHN YOUNG (2002): Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links. *Working Paper* 173. London: Overseas Development Institute.
- FIGUERUELO BURRIEZA ÁNGELA. (2012): Significado y funciones de la unidad de igualdad de la universidad de salamanca. En Á. FIGUERUELO, M. DEL POZO y M. LEON *¿Por Qué no Hemos Alcanzado La Igualdad?* eds., 89-107. Andavira Editora
- FINCHAM, R., J. FLECK, R. PROCTOR, H. SCARBROUGH, M. TIERNEY, AND R. WILLIAMS (1994): Expertise and innovation information technology strategies in the financial services sector .Oxford: Clarendon Press
- GIDDENS, ANTHONY (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge
- HAAS, PETER. (1992): "Introduction: Epistemic Communities and international policy coordination", *International Organization* 46, 1
- HOARD SEASON. (2015): *Gender expertise in public policy towards a theory of policy success*, London: Palgrave Mcmillan
- KOLLMAN, KELLY. (2007): Same-sex unions: The globalization of an idea. *International Studies Quarterly*, 51(2), 329-357.
- LEÓN, MARGARITA (2011): Ideas, políticas y realidad: Análisis crítico de la ley de dependencia. *Papeles De Economía Española.*, 129, 2-14.
- LOMBARDO, EMANUELA y MEIER, PETRA (2006): Gender mainstreaming in the EU: incorporating a feminist reading?, *European Journal of Women's Studies* 13(2), 151-166.
- LOMBARDO, EMANUELA (2008): 'Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea' *Revista Española de Ciencia Política* 18: 95-120

- LOMBARDO, ENMANUELA y VERLOO, MIEKE (2010): La "interseccionalidad" del género con otras desigualdades en la política de la unión europea. *Revista Española De Ciencia Política*, (23), 11-30.
- MOLTÓ, MARIA LUISA y VALIENTE, CELIA (2000): Thematic Report on Gender Impact Assessment and the Employment Strategy. EGGE – EC's Expert Group on Gender and Employment
- OVEJERO, ANA MARIA (2008): La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralarizako Euskal Aldizkaria*, 82,125-158
- PRADO, JAVIER y GARCÍA, ANTONIO (2010): Competencia e incentivos a la cooperación en la interacción de grupos de interés que pretenden aumentar su influencia política directa, ¿cuál es la importancia de la presión política?. *Hacienda Pública Española*, 192, 105-128
- Del RÍO, CYNTHIA, GONZÁLEZ, MIRANDA y PAÍS, MARCELA (2013): Políticas y género en Argentina: aportes desde la antropología y el feminismo. *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 5, 54-65
- ROCHFORT, DAVID y COBB, ROGER (1993): Problem definition, agenda access, and policy choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56-71.
- RODRÍGUEZ CABRERO GREGORIO y ORTÍ ALFONSO (1996): *Institucionalización del sector asociativo en España: Estratificación motivacional e ideológica y diferenciación y complementariedad entre sector público y entidades sociales*. En Ministerio de Asuntos Sociales, Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo, Madrid.
- RODRIGUEZ GUSTÁ, ANA LAURA (2008): La transversalización de género en Chile: la "división digital" entre las burocracias expertas y los espacios deliberativos. *Kairós: Revista de Temas Sociales*, 22, 1-14
- SARASA, SEBASTIAN (2011): Long-term care: the persistence of familism. En M. León, y A. M. Guillén (Eds.), *The Spanish welfare state in European context* (pp. 237-258) Ashgate.
- SOYSAL, YASEMIN. (1994): *Limits of citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* Chicago: Chicago University Press.
- SQUIRES JUDITH. (2007): *The new politics of gender equality*, New York: Palgrave Macmillan
- STEHR, NICO (2003): El control social y político del conocimiento en las sociedades modernas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales=International Social Science Journal (ISSJ)*, 178, 122-137
- TOMÁS I FOLCH, MARINA (2009): Las barreras y los obstáculos en el acceso de las profesoras universitarias a los cargos de gestión académica. *Revista de Educación*, 350, 253-275
- TRUE JACQUI. (2003): *Mainstreaming gender in global public policy*. *International Feminist Journal of Politics*. 5 : 368-96

- VALIENTE, CELIA (1994): *Feminismo de estado en España*: El instituto de la mujer, 1983-1994. Workingpapers Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- VALIENTE, CELIA (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* Palgrave McMillan, 179-196
- VERLOO MIEKE, LOMBARDO ENMANUELA. (2007): *Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach*. Multiple meaning of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe
- WALBY, SYLVIA (2005): Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice, *Social Politics* 12(3): 321–43.
- WALBY, SYLVIA (2011): *The future of feminism*, Cambridge: Polity
- WEINGART, PETER (1999): “Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics” *Science and Public Policy*, 27 (3)
- WOODWARD, ALISON (2004): *Building velvet triangles: Gender and informal governance*. En T. Christiansen y S. Piattoni (eds) *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.