
El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España

The impact of the territorial distribution of power on equality policies in Spain

Alba Alonso Álvarez

Universidade de Santiago de Compostela
alba.alonso.alvarez@gmail.com

Tània Verge Mestre

Universitat Pompeu Fabra
tania.verge@upf.edu

Resumen

La combinación de los estudios sobre federalismo y los estudios de género ha puesto en evidencia la necesidad de examinar el impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad y las estrategias del movimiento de mujeres. Este artículo explora cómo las principales dinámicas territoriales del Estado de las Autonomías han afectado tres áreas clave de acción pública en materia de igualdad, concretamente el *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género. Los resultados del análisis empírico se alinean con el denominado “enfoque condicional” adoptado recientemente por la literatura que rehúye valorar de manera simplificada la estructura multinivel como positiva o negativa para las políticas de igualdad y señala, en cambio, las características concretas de la configuración institucional que las favorecen o limitan. En el caso español, las dinámicas competitivas interterritoriales han estimulado la difusión de las políticas por medio de procesos de aprendizaje, mientras que la agencia de las mujeres se ha visto a menudo favorecida por la estructura de oportunidades de carácter multinivel. No obstante, un alto grado de descentralización junto a la debilidad de los mecanismos de cooperación intergubernamental ha derivado en la fragmentación y diversidad de algunas políticas.

Palabras clave: España, gobierno multinivel, mainstreaming, cuotas, violencia de género.

Abstract

The combination of studies on federalism and gender studies has fueled a burgeoning research that examines the impact of the territorial distribution of power on equality policies and on the strategies of the women's movement. This article explores how the main territorial dynamics of the State of Autonomies have affected

three key areas of public action on gender equality, namely gender mainstreaming, electoral quotas and policies against gender violence. The results of the empirical analysis align with the so-called “conditional approach” recently adopted by the literature that avoids oversimplifying the multilevel structure as either positive or negative for equality policies and identifies instead the specific characteristics of the institutional configuration that promote or limit them. In the Spanish case, inter-regional competitive dynamics have stimulated policy diffusion through learning processes and women’s agency has often taken advantage of the multilevel opportunity structure. Nonetheless, a high degree of decentralization coupled with weak intergovernmental cooperation mechanisms has led to fragmentation and diversity in policy making in some areas.

Keywords: Spain, multilevel governance, mainstreaming, quotas, gender-based violence.

INTRODUCCIÓN

La irrupción de fenómenos como la globalización, el retraimiento del Estado de bienestar o la descentralización del poder político han abierto nuevas vías para el estudio de las políticas de igualdad de género (Hausman y Sauer, 2007). En este sentido, investigaciones recientes han centrado su atención en cómo la transferencia del poder del Estado a niveles superiores o inferiores de gobierno, o incluso a esferas externas como el mercado o la sociedad civil, favorecen o dificultan la adopción e implementación de las políticas de igualdad y el desarrollo de estrategias por parte del movimiento feminista y de mujeres (Outshoorn y Kantola, 2007). Una de las líneas de análisis más relevantes para el caso español es aquella que analiza el impacto de la distribución territorial del poder del Estado, un aspecto en el que resulta crucial introducir la perspectiva de género.

Algunos estudios señalan que ciertas configuraciones de la estructura multinivel pueden ser perjudiciales para las políticas de igualdad. Por ejemplo, una descentralización asimétrica dificulta el desarrollo de políticas homogéneas (Celis y Meier, 2011; Chappell y Curtin, 2013). Además, la multiplicidad de niveles de gobierno proporciona mayores oportunidades a actores políticos conservadores para bloquear los cambios favorables a la igualdad (Hausman, 2005; Grace, 2011). Igualmente, un clivaje territorial altamente movilizado puede disminuir la relevancia de los temas de género y fragmentar el movimiento de mujeres (McAllister, 2001; Vickers, 2011). No obstante, otros estudios indican que la estructura multinivel puede ser beneficiosa ya que permite a las mujeres transferir sus demandas y activismo de un nivel de gobierno a otro (Chappell, 2002). Asimismo, una descentralización de tipo competitivo tiende a generar un “efecto demostración” por medio del cual las políticas de igualdad se transfieren de un territorio a otro e incluso entre niveles de gobierno (Linos, 2003).

Aunque la literatura sobre género y estructura territorial del poder se centró inicialmente en la dicotomía Estado unitario-federal, recientemente se han desarrollado modelos explicativos más complejos para examinar las dinámicas territoriales específicas de los Estados descentralizados, aspecto en el cual este artículo pretende profundizar. En concreto, analiza de manera exploratoria si el Estado de las Autonomías ha favorecido o limitado el desarrollo de las políticas de igualdad. Así, este trabajo se centra en el impacto de las

principales dinámicas territoriales derivadas del proceso de descentralización acontecido en España en las últimas décadas, y lo hace abordando tres áreas de acción clave en materia de promoción de la igualdad como son la transversalidad o *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género. Las dinámicas territoriales examinadas son la concurrencia de diferentes arenas políticas con capacidad legislativa, la competición entre territorios para alcanzar mayores cotas de autogobierno y la falta de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental. A su vez, el análisis empírico de las políticas de igualdad seleccionadas nos permite observar qué nivel de gobierno ha ostentado el liderazgo en su desarrollo en las últimas cuatro décadas e identificar la presencia de tendencias competitivas entre territorios y niveles de gobierno, tal como ocurre en otras áreas de actuación. Por último, el análisis del caso español, con una preeminencia política destacada del clivaje territorial contribuye a evaluar la incidencia de uno de los factores que ha suscitado más suspicacias por sus potenciales efectos negativos para el desarrollo de las políticas de igualdad.

El artículo presenta la siguiente estructura. El segundo apartado revisa la literatura y el tercero presenta el carácter multinivel de las políticas de igualdad en el caso español y la metodología utilizada para su análisis. Las tres secciones siguientes abordan el estudio de las dinámicas territoriales del modelo de gobierno multinivel del Estado español y su impacto en distintas políticas de igualdad. Así, el cuarto apartado se centra en cómo los efectos de las tendencias competitivas del modelo territorial han derivado en un efecto demostración que ha favorecido el desarrollo del *mainstreaming* de género. El quinto apartado analiza el modo en que una estructura de oportunidad multinivel, esto es, basada en la existencia de varios niveles de gobierno, ha permitido canalizar las demandas en materia de cuotas electorales hacia los gobiernos más favorables a las mismas. En el sexto, el desarrollo de políticas contra la violencia de género altamente heterogéneas permite ilustrar los efectos de la falta de mecanismos de cooperación intergubernamental. Finalmente, la última sección discute los principales resultados del análisis empírico.

POLÍTICAS DE IGUALDAD Y ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PODER: ¿CÓMO DEBERÍA IMPORTAR A LAS MUJERES EL MODELO DE ESTADO?

Aunque existen trabajos pioneros en décadas anteriores (véase, por ejemplo, Vickers, 1994) es, sin duda, en los últimos años cuando se ha conectado la literatura en materia de federalismo con los estudios de género. Tales investigaciones, especialmente las enmarcadas en el institucionalismo feminista, han puesto en evidencia la importancia de las instituciones en la vida de las mujeres (Krook y Mackay, 2011). En concreto, se han planteado interrogantes como los siguientes: ¿es el federalismo positivo para las mujeres? ¿Ofrece mayores oportunidades para el avance de las políticas de igualdad de género y del movimiento feminista o es, por el contrario, un impedimento? (Vickers, 2010).

En cuanto a las bondades del modelo federal, se ha afirmado que este brinda más puntos de acceso que un Estado con un solo nivel de gobierno (Outshoorn y Kantola, 2007; Chappell y Curtin, 2013). Para el movimiento de mujeres esto significa, en primer lugar, contar con un gobierno más cercano, permitiendo una mayor participación (Vickers, 2011). En segundo lugar, un Estado federal ofrece una estructura de oportunidades multi-nivel que permite a dicho movimiento adaptar su estrategia de actuación al nivel de gobierno sobre el que tiene mayores opciones de incidir en la toma de decisiones (Chappell, 2002; Mahon y Collier, 2010). Finalmente, las tendencias competitivas entre territorios y niveles de gobierno pueden favorecer el desarrollo de las políticas de igualdad, como ilustran los casos belga y canadiense. Flandes y Québec, respectivamente, mediante la voluntad de adquirir un mayor autogobierno, han estimulado la emulación de las restantes regiones a través de lo que la literatura ha denominado “efecto contagio” o “efecto demostración” (Celis y Meier, 2007; Mahon y Collier, 2010; Smith, 2008).

Sin embargo, ciertas características de los modelos federales han sido identificadas como limitadoras para las políticas de igualdad, en consonancia con estudios sobre el Estado de bienestar (Obinger *et al.*, 2005). Aunque la competición entre territorios contribuye a la difusión de las políticas de igualdad a lo largo y ancho del Estado, también puede dificultar la cooperación entre gobiernos y hacer más difícil la adopción de políticas análogas (Celis y Meier, 2011). La homogeneidad de los derechos y programas también puede verse afectada negativamente por la asimetría entre territorios, generando desigualdades entre las mujeres según su lugar de procedencia en aspectos como el nivel de desarrollo de los organismos de igualdad y de sus correspondientes políticas (Grace, 2011; Vickers, 2011). Se trata de la tradicional tensión entre la diversidad propia de los Estados federales y la pretensión de universalidad que caracteriza al Estado de bienestar (McEwen y Moreno, 2005). La voluntad de minimizar dichas desigualdades territoriales ha llevado al movimiento de mujeres a promover, en general, los avances en materia de igualdad en el nivel federal.

En cuanto al tipo de división competencial, el federalismo dual resultaría negativo para el desarrollo de las acciones en materia de igualdad debido a que la rígida división de poderes entre los dos niveles dificulta el tratamiento transversal de las políticas e impide que el movimiento de mujeres pueda dirigirse a gobiernos más favorables cuando un nivel bloquea sus demandas (Celis y Meier, 2011). Además, si las competencias de mayor impacto para la vida de las mujeres, como las políticas sociales, residen en el nivel subestatal, ciertos derechos o medidas no pueden ser invocados en tribunales federales (Irving, 2008; Grace, 2011; Vickers, 2011; Mahon y Collier, 2011). Por último, en las federaciones plurinacionales, el reconocimiento de identidades territoriales específicas (etnia, lengua, etc.) puede perjudicar a las mujeres, ya que las políticas de igualdad se basan en una identidad no territorial como es el género. Allí donde el clivaje etnoterritorial tenga un peso importante en los debates políticos, las identidades no territoriales pueden verse menoscabadas y conducir a la fragmentación del movimiento de mujeres (Celis y Meier, 2007; Vickers, 2011).

En los trabajos más recientes, la contraposición entre las oportunidades y limitaciones que el federalismo presenta para las mujeres ha sido sustituido por un “enfoque condicional” que presta mayor atención a las características que diferencian a los Estados federales entre sí (Vickers, 2010; Mahon y Collier, 2011). Por ejemplo, las ventajas ofrecidas por la estructura territorial para promover el impulso de la agenda de igualdad diferirán según el uso que de ellas hagan los partidos políticos (Lang y Sauer, 2013). Además, el impacto de la distribución territorial del poder no es constante ni en el tiempo ni entre países y varía según la arena política analizada, tal como ha reflejado la literatura sobre federalismo (Pierson, 1995). De este modo, se han incorporado progresivamente como variables explicativas las dinámicas territoriales específicas de cada Estado y se han ampliado los casos de estudio a diferentes tipos de descentralización del poder territorial, más allá de los Estados federales (Chappell y Curtin, 2013; Kenny y Verge, 2013).

En el caso español, el importante volumen de competencias concurrentes y compartidas no se ha correspondido con un desarrollo paralelo de los mecanismos de cooperación intergubernamental entre territorios y entre niveles de gobierno —incluyendo la ausencia de una cámara de representación territorial— aunque gradualmente estos han sido regulados e institucionalizados (Aja y Colino, 2014). El Estado de las Autonomías se caracteriza también por la competición entre territorios para obtener más competencias y recursos, facilitado por el carácter abierto e indefinido del modelo territorial recogido en la Constitución, lo que ha conllevado una progresiva homogeneización de la descentralización (Moreno, 1997). Estas tendencias competitivas se han derivado, entre otros factores, de las asimetrías existentes entre territorios y de la elevada movilización política del clivaje territorial, no solo por parte de los partidos de ámbito no estatal (Aja y Colino, 2014) sino también fruto de la competición entre los dos principales partidos estatales, el PSOE y el PP (Muro, 2009; Verge, 2013). Ello ha dado lugar al ciclo *hecho diferencial-agravio comparativo-mímesis territorial* por el cual las comunidades “históricas” han promovido continuamente el desarrollo de elementos diferenciadores —frente al Estado y las otras comunidades autónomas— mientras que los restantes territorios han mostrado una gran voluntad de emulación (Moreno, 2007). Dichas dinámicas territoriales han afectado de modo determinante la adopción e implementación de las políticas públicas, entre ellas, las dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, tal como demostraremos mediante el análisis de la transversalidad o *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género.

LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El gobierno central lideró la introducción de las políticas de igualdad en España durante las primeras décadas tras la transición a la democracia, especialmente a partir de la creación del Instituto de la Mujer en 1983. Este organismo se convirtió rápidamente en un actor clave para situar la igualdad en la agenda de gobierno y para reformar un marco legal

claramente discriminatorio (Valiente, 1995). No obstante, el desarrollo del Estado autonómico hizo que las políticas de igualdad adoptaran desde el inicio un carácter multinivel y que las comunidades autónomas adquirieran un claro protagonismo en este ámbito (Alonso y Forest, 2012; Bustelo, 2014). Los Estatutos de Autonomía aprobados a inicios de los años ochenta ya incluyeron las políticas de igualdad entre sus competencias y progresivamente se crearon instituciones específicas destinadas al desarrollo de las políticas de igualdad, en muchos casos replicando de manera fiel la estructura del Instituto de la Mujer (Bustelo, 2004).

Sin embargo, la asimetría marcada por el diferente ritmo e intensidad en el acceso al autogobierno determinó la evolución diferenciada de esta política sectorial según las comunidades autónomas. Cataluña y el País Vasco, los territorios que pugnaron más intensamente por el autogobierno, y Andalucía, la región que ha mostrado una mayor voluntad de igualación con las comunidades históricas, asumieron desde el inicio un rol de liderazgo en el desarrollo de políticas de igualdad a través de la creación de sus respectivos institutos de la mujer y de la aprobación de planes plurianuales de actuación (Bustelo, 2014). Además, sus políticas de igualdad han disfrutado del marco institucional más estable y favorable de todas las comunidades autónomas así como de los presupuestos más generosos (Bustelo, 2004; Elizondo y Silvestre, 2011). No obstante, el ciclo competitivo que caracteriza al *policy-making* en España tiene aquí plena vigencia y la iniciativa de estos territorios fue generalizada a todo el Estado en pocos años (Alonso, 2015).

Es más, a medida que la descentralización avanzaba y las comunidades autónomas adquirían nuevas competencias y mayores recursos, su papel en la promoción de la igualdad adquirió más relevancia (Bustelo y Orbals, 2007). Mientras que el nivel estatal fue el claro inspirador e innovador en las actuaciones de esta área competencial hasta los años noventa, en la actualidad el liderazgo corresponde al nivel subestatal. Las comunidades autónomas han sido pioneras en la introducción de medidas clave adoptadas posteriormente por el gobierno central. Por ejemplo, la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (Ley Orgánica 3/2004) fue aprobada por el Congreso de los Diputados cuando seis leyes de igualdad autonómicas ya estaban en vigor, tal como se muestra en la tabla 1. Es más, la norma estatal reprodujo en gran medida la estructura e instrumentos previstos en la ley de igualdad del País Vasco de 2005, emulada igualmente por otras comunidades autónomas. Este ejemplo ilustra también cómo las tendencias competitivas entre territorios han favorecido la expansión de este ámbito competencial en la década de los 2000 y motivado una clara “carrera al alza” por la cual los territorios históricos han intentado superar al nivel estatal y equipararse con las mejores prácticas a nivel europeo (Alonso, 2015). En este sentido, como se desarrollará en los siguientes apartados, la competitividad en el caso español se ha producido tanto de manera vertical —ya sea de arriba a abajo o de abajo a arriba— como horizontal —entre CC. AA.

Aunque el liderazgo del nivel central ha disminuido de manera clara, las políticas de igualdad tienden a ampliarse cuando gobierna el PSOE, gracias a la agenda desarrollada por las feministas del partido (Threlfall, 2007). Además, el Instituto de la Mujer ha actuado

tradicionalmente como aliado del movimiento de mujeres cuando este partido ocupa el poder (Valiente, 2007). Bajo los gobiernos del PP, las políticas de igualdad se mantuvieron como política sectorial diferenciada en el periodo 1996-2004, en parte gracias a los recursos y al apoyo a este tipo de actuaciones por parte de la Unión Europea. No obstante, la falta de consideración de estas políticas como prioritarias contribuyó a incrementar su fragmentación en el nivel subestatal (Bustelo y Ortals, 2007). A partir de 2011, tanto en el nivel estatal como en el autonómico, los gobiernos *populares* han provocado importantes retrocesos en la promoción de la igualdad, incluyendo el intento de limitar los derechos reproductivos de las mujeres. Se han eliminado los organismos de igualdad en Galicia, la Comunidad de Madrid y Murcia y se ha degradado jerárquicamente y devaluado institucionalmente la posición del Instituto de la Mujer. Finalmente, los presupuestos destinados a la promoción de la igualdad han sufrido recortes generalizados, en particular en aquellos territorios con gobiernos conservadores, poniendo en riesgo la implementación de las políticas existentes (Paleo y Alonso, 2014). Puesto que las comunidades autónomas —con la excepción del País Vasco y Navarra— cuentan con competencias limitadas en materia de recaudación de impuestos y capacidad de endeudamiento, estas actuaciones se han visto también afectadas por las medidas de austeridad y de contención del gasto público impulsadas principalmente por el ejecutivo estatal.

El movimiento feminista y de mujeres ha buscado ampliar los derechos de las mujeres dirigiéndose al gobierno central o al autonómico en función de qué nivel ostenta las competencias en cuestión. Por ejemplo, las campañas para reformar el marco legal de la interrupción voluntaria del embarazo se dirigieron al gobierno estatal cuando el PSOE ganó las elecciones en 2004 (Calvo, 2007). En el caso de las competencias compartidas o concurrentes, la multiplicidad de puntos de gobierno permite que las mujeres canalicen sus demandas al nivel del que se espera mayor respuesta. De este modo, durante el periodo de gobierno del PP 1996-2004 las demandas relativas a aspectos como la paridad en la representación política o a la conciliación de la vida personal y laboral se dirigieron en mayor medida hacia el nivel subestatal con la expectativa de encontrar mayor receptividad a las reivindicaciones planteadas. En contraposición a lo que ocurre en el ámbito estatal, las diferencias entre los gobiernos autonómicos del PP y del PSOE durante este periodo no fueron demasiado sustantivas en el ámbito de las políticas de igualdad, por lo que el movimiento de mujeres se ha dirigido al nivel autonómico con independencia del partido en el poder (Linos, 2003).

Este artículo parte del institucionalismo feminista y rescata el interés por situar el sistema institucional como variable independiente que explica el impacto de las estructuras descentralizadas sobre la adopción de políticas públicas (Krook y Mackay, 2011), como se ha discutido en el anterior apartado. Puesto que no podemos aislar los eventos del proceso histórico en el que se insertan (cf. Büthe, 2002: 484), el análisis empírico sigue el método histórico de los procesos causales (*process tracing*) para analizar la secuencia o cadena de adopción de las políticas específicas bajo examen y desentrañar los procesos causales subyacentes derivados de las dinámicas territoriales desarrolladas a través del tiempo

(George y Bennet, 2005). Como se ha mencionado, partimos de un caso de estudio (el Estado de las Autonomías) que contiene 18 unidades observadas —las 17 comunidades autónomas y el gobierno central. Respecto a las fuentes principales utilizadas, se ha realizado un análisis documental exhaustivo para todas las comunidades autónomas y el gobierno central. En concreto, se ha tenido en consideración la legislación, los planes de actuación, las evaluaciones y la literatura secundaria existente en lo referente a las tres políticas de igualdad analizadas (*mainstreaming* de género, cuotas electorales y políticas contra la violencia de género), con especial énfasis en los avances producidos en los últimos quince años.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO: LOS EFECTOS DE LAS DINÁMICAS COMPETITIVAS

Tal como se ha enunciado con anterioridad, una de las dinámicas territoriales del estado español con mayor impacto sobre la adopción e implementación de políticas públicas es la que se refiere a las tendencias competitivas entre comunidades autónomas. Las asimetrías recogidas por el texto constitucional generaron desde un inicio tensiones entre la necesidad de ampliar o disminuir dicha heterogeneidad. Ello ha dado lugar a un ciclo competitivo por el cual las comunidades de “vía rápida” han mostrado una clara voluntad de diferenciación mediante el desarrollo de políticas novedosas, mientras que las restantes han pugnado por conseguir la igualación (Moreno, 2007). Estas tendencias competitivas han provocado un “efecto demostración” fácilmente observable en el caso de las pensiones no contributivas (Beramendi y Máiz, 2003) o las políticas de inclusión social (Subirats, 2005). La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no constituye una excepción a este fenómeno (Linos, 2003).

De hecho, el análisis de la implementación del *mainstreaming* pone de manifiesto las dinámicas de competencia y aprendizaje derivadas del modelo territorial español, tanto entre territorios como entre niveles de gobierno. La perspectiva de género como estrategia transversal de las políticas públicas se introdujo en España en la segunda mitad de la década de los noventa. Concretamente, los planes plurianuales de igualdad del País Vasco (1995) y de Asturias (1996) fueron los primeros en incluirla. En los años 2000 se produjo la adopción gradual en las restantes comunidades autónomas (Alonso, 2015). Igualmente, se apostó por desarrollar mecanismos específicos que pudieran contribuir a poner en práctica una estrategia tan compleja como el *mainstreaming*, que precisa de un cambio profundo en el proceso de elaboración de políticas.

Aunque algunas de estas herramientas se habían introducido ya con anterioridad, es durante los años 2000 cuando se generaliza su presencia. En conjunto, abordan cuatro objetivos principales: (1) el establecimiento de unidades y de observatorios de igualdad con el fin de mejorar el conocimiento sobre las desigualdades de género; (2) la mejora de la coordinación entre departamentos y niveles institucionales en la aplicación de las políticas de

igualdad mediante el establecimiento de comisiones interdepartamentales; (3) la revisión y mejora de los procesos y las rutinas de las instituciones públicas, a través de mecanismos como los informes de impacto de género (IIG, o *Gender Impact Assessment*, GIA, en inglés) o los presupuestos con perspectiva de género; y (4) el incremento de la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, gracias a la creación de consejos de participación de las mujeres.

Las unidades de igualdad buscan proveer de conocimiento específico a los *policy-makers*. Formadas frecuentemente por personal con un cierto nivel de experticia en materia de políticas de género, este tipo de estructuras contribuyen a facilitar la implementación del *mainstreaming* ya sea recopilando estadísticas desagregadas, elaborando informes de impacto de género, etc. Andalucía y Cantabria fueron los primeros territorios en introducir una única unidad de igualdad para todo el gobierno a principios de los 2000, mientras que la Comunidad de Madrid instauró una unidad específica para la Dirección General de Asuntos Europeos. En 2005, el País Vasco adoptó un modelo basado en proveer a cada departamento de su propia unidad. Este enfoque fue replicado por hasta siete comunidades autónomas y por el gobierno central, lo cual muestra la notable influencia del marco normativo vasco en el contexto español.

Por su parte, las comisiones interdepartamentales tienen como objetivo favorecer la coordinación entre áreas sectoriales para garantizar una acción de gobierno coherente. La primera estructura de esta naturaleza se creó en Cataluña en 1993 y ha sido posteriormente adoptada hasta en doce comunidades autónomas. El gobierno central también introdujo una estructura análoga a través de la Ley 3/2007. En general, estas comisiones reúnen a representantes de todos los departamentos de gobierno entre una y dos veces por año para discutir y acordar una estrategia común para promover la igualdad. Un caso excepcional es el del gobierno vasco, donde la comisión interdepartamental es liderada por el *Lehendakari* y está integrada por los/as más altos representantes de cada consejería, hecho que ha facilitado una implementación más eficaz del *mainstreaming* (Alonso, 2015; Elizondo y Silvestre, 2011).

En cuanto a las rutinas en la elaboración de políticas, los informes de impacto de género, una herramienta que evalúa *ex ante* el impacto de las políticas en la promoción de la igualdad, se incorporaron en Cataluña en 2001. Extremadura emuló esta medida en 2002, mientras que el gobierno central hizo lo propio un año después tras la aprobación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de ley presentada por *Convergència i Unió*, partido que gobernaba Cataluña en ese momento. A pesar de que los informes de impacto de género se han adoptado gradualmente en casi todas las comunidades autónomas y constituyen uno de los instrumentos más comunes para garantizar la implementación del *mainstreaming*, su regulación difiere entre territorios. Tanto el organismo encargado de elaborarlo (organismo de igualdad, departamento que propone la norma, o ambos), como el tipo de normas para el cual es obligatorio (solo leyes, leyes y decretos, etc.), o los requisitos existentes para determinar su contenido y forma de elaboración varían ampliamente. El modelo de regulación más favorable es el del País Vasco, donde tales informes son

obligatorios para un amplio conjunto de normas y donde tanto el organismo de igualdad como el departamento que propone la nueva norma participan de su redacción (Alonso, 2015).

Una de las aplicaciones específicas de este instrumento ha sido los presupuestos sensibles al género (*gender budgeting*). Sin embargo, en este caso la complejidad del objetivo ha determinado que su grado de difusión haya sido mucho más limitado. Así, la comunidad pionera y que cuenta con mayor trayectoria al respecto es Andalucía, con documentos de enfoque de género anexos al informe presupuestario del gobierno autonómico desde 2006, con el mandato legal de la Ley 18/2003, mientras que en el País Vasco tales informes se empiezan a aplicar en el ejercicio presupuestario de 2009, con el mandato legal de la ley de igualdad vasca de 2005, aunque el desarrollo y aplicación de metodologías específicas se ha producido solamente a través de programas piloto (Jubeto y Larrañaga, 2015). Varias comunidades autónomas se encuentran en una fase de sensibilización y formación en análisis del presupuesto desde la perspectiva de género. El gobierno central, por su parte, ha realizado informes de impacto de género de los proyectos de presupuestos generales del Estado desde el ejercicio 2008, obediendo el mandato de la Ley de Igualdad (3/2007) de hacer efectivo el principio de transversalidad en el ámbito de la presupuestación de las políticas públicas. Se ha consolidado así a nivel estatal la legislación introducida en 2003¹ que no había producido avances prácticos en este sentido (Jubeto y O'Hagan, 2010: 22).

Otra de las herramientas que cuenta con un elevado nivel de desarrollo en todo el territorio son los observatorios de igualdad. En este caso, el gobierno central fue pionero en su creación, produciéndose un proceso de emulación por parte de las autonomías. A nivel estatal han llegado a existir hasta siete observatorios, en su mayoría ligados a temáticas específicas (imagen de las mujeres, publicidad sexista, igualdad de oportunidades, violencia de género, salud, policía y fuerzas armadas). Las comunidades autónomas han creado observatorios similares encargados de elaborar diagnósticos sobre la situación de la (des) igualdad de género, recopilar estadísticas o realizar estudios acerca de la situación de las mujeres.

Procesos similares de transferencia entre territorios han afectado a la creación de consejos de participación de las mujeres, que buscan incluir sus voces e intereses en el proceso de elaboración de políticas. Cataluña fue de nuevo la comunidad pionera con la creación de una estructura de participación en 1989. Su ejemplo fue seguido de manera inmediata por Castilla-La Mancha, Madrid y las Islas Canarias. Hasta doce comunidades autónomas cuentan actualmente con estructuras análogas. Por su parte, el gobierno central la incorporó en 2010, con notable retraso, pues, respecto al ámbito autonómico. De nuevo, se producen también diferencias territoriales que afectan en este caso a aspectos como la composición del consejo. Algunos incorporan un amplio espectro de actores (partidos políticos, organizaciones de mujeres, etc.), mientras que otros restringen la participación a las organizaciones feministas

1. Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

y de mujeres. La tabla 1 resume los distintos instrumentos del *mainstreaming* de género (con la excepción de los presupuestos de género por su todavía escasa implantación) adoptados por las diferentes comunidades autónomas y a nivel central.

TABLA 1.

LEYES DE IGUALDAD E INSTRUMENTOS DEL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO

CC. AA.	Ley de Igualdad	Comisión interdep.	Unidad igualdad	IIG	Observatorio igualdad	Consejo de participación
Andalucía	2007	2007	2001	2003	2003	2007
Aragón					2007	
Asturias	2011	1999	2011 (2)	2011	2002	2000
Islas Baleares	2006			2006	2001	2008
País Vasco	2005	2006	2005	2005	2009	
Islas Canarias	2010	2006	2010 (2)	2009	2010 (2)	1994
Cantabria		2007	2004 (†)			1997
Castilla-La Mancha	2010		2008	2010	2010	1990
Castilla y León	2003	1999		2011	2005	2000
Cataluña	2015	1993 (1)		2001 (1)		1989 (1)
Extremadura	2011	2010 (2)		2002	2011 (2)	2011 (2)
Galicia	2004	2012	2007	2004	2003	1997/2012 (3)
La Rioja		2003		2005		1997
Madrid			2000 (1)	2004	2005	1993 (†)
Murcia	2007	2003	2007	2004	2007 (2)	2005
Navarra	2002 (1)		2008 (2)	2004		1995
Com. Valenciana	2003	1997		2007	1997	1997
España (nivel central)	2007	2007	2007	2003	1994 (1)	2007

Fuente: elaboración propia a partir de Alonso (2015) e Iglesias Crespo (2015).

Notas: IIG: Informe de Impacto de Género. (1) primer territorio en adoptar este instrumento; (2) no desarrollado aún; (3) El organismo fue eliminado y creado de nuevo en 2012. (†) extinguido.

El desarrollo y generalización de las herramientas asociadas al *mainstreaming* muestran de manera evidente los procesos de emulación detectados con anterioridad en el caso de otras políticas sociales. Mediante las dinámicas competitivas que definen el modelo territorial español, se observa que las comunidades autónomas aprenden unas de otras y que incluso el gobierno central adopta políticas introducidas primero en el nivel subestatal. Además, los dos territorios con mayor voluntad de autogobierno han jugado un papel de liderazgo en la adopción de la mayor parte de los instrumentos analizados (Cataluña) y en el desarrollo del *mainstreaming* (País Vasco). Tal como sostiene Linos (2003: 452), puesto que las tendencias competitivas se basan más en el crédito político que en alguna forma de

ventaja económica, no es casual que los territorios con mayores competencias y voluntad de ampliarlas inicien la competición. La emulación por parte de las otras comunidades autónomas ha comportado una “carrera al alza” (*race-to-the-top*) que ha facilitado la expansión y la progresiva simetrización de las políticas relativas al *mainstreaming*.

CUOTAS ELECTORALES Y ACTIVISMO MULTINIVEL DE LAS MUJERES

En el caso de las cuotas electorales, en España las militantes feministas de los partidos de izquierda han tenido un papel destacado en la adopción de ese tipo de medidas (Jenson y Valiente, 2003). En los años ochenta, el PSOE e Izquierda Unida adoptaron de manera voluntaria cuotas de género para aumentar la representación política de las mujeres (Verge, 2006; Threlfall, 2007). La primera cuota introducida en ambos partidos garantizaba una presencia mínima de un 25% de mujeres en los órganos de los partidos y en las listas electorales. En 1997 las cuotas tomaron una definición neutral de manera que se establecía una representación mínima del 40% y una máxima del 60% para cualquiera de los dos sexos. Los intentos de introducir una cuota legislativa comenzaron en los años noventa. Entre 1996 y 2003 hasta cinco propuestas de ley fueron presentadas por los partidos de izquierda ante el Congreso de los Diputados. Sin embargo, algunas de estas propuestas ni siquiera llegaron a ser debatidas en el pleno mientras otras fueron rechazadas debido al bloqueo ejercido por la mayoría parlamentaria del Partido Popular (Verge, 2012). A su vez, durante este periodo de gobiernos *populares* la representación política de las mujeres pasó a ser un tema de escasa relevancia para el principal organismo estatal de igualdad, el Instituto de la Mujer (Valiente, 2005).

La naturaleza compuesta del marco institucional ha permitido a las mujeres practicar el denominado “*venue shopping*” pudiendo dirigir sus demandas al nivel autonómico cuando las instituciones estatales no respondían a sus peticiones sobre la paridad. El bloqueo a la adopción de cuotas electorales por parte del Congreso de los Diputados pudo ser sorteado parcialmente en el nivel autonómico. En 2002, los parlamentos de Castilla-La Mancha y de las Islas Baleares, donde el PSOE contaba con la mayoría en la cámara o lideraba un gobierno de coalición, respectivamente, incluyeron en sus leyes electorales autonómicas el sistema “cremallera”, que impone la alternancia estricta de manera consecutiva de mujeres y hombres en las listas electorales. El gobierno central, no obstante, impugnó dichas normas ante el Tribunal Constitucional, lo que suspendió de manera inmediata su aplicación. En respuesta a tal suspensión, en Castilla-La Mancha e Islas Baleares el PSOE aplicó en 2003 la cremallera de manera voluntaria en sus listas mientras que en el resto de comunidades autónomas siguió la cuota paritaria del 40/60%. A modo de reacción, el PP también feminizó sus grupos parlamentarios en la mayoría de territorios (Verge, 2012). Como resultado, en 2003 nueve cámaras contaban con más del 35% de diputadas, entre las cuales tres superaban el 40% y una alcanzaba el 51% (Castilla-La Mancha). Además, hasta cuatro gobiernos autonómicos incluyeron más del 40% de

consejeras — los gobiernos del PSOE en Andalucía, Islas Baleares y Asturias y el gobierno del PP en Castilla y León— (Diz y Lois, 2012).

Tras la victoria socialista en las elecciones generales de 2004, se retiraron los recursos de inconstitucionalidad que mantenían suspendidas las reformas electorales autonómicas y el gobierno anunció la preparación de una ley para promover la igualdad de género en diferentes ámbitos, incluyendo la representación política. Con el propósito de mostrar su compromiso con este objetivo, el presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero nombró el primer ejecutivo paritario de la historia de España (con ocho hombres y ocho mujeres, incluyendo una vicepresidenta). Paralelamente, otras dos comunidades autónomas reformaron sus leyes electorales. El País Vasco estableció en 2005 que las listas electorales deberían incluir un mínimo del 50% de mujeres —permitiendo, en la práctica, listas integradas exclusivamente por mujeres—. Andalucía, por su parte, también en 2005, introdujo las listas cremallera.

Las cuotas legislativas a nivel estatal vieron la luz en 2007 con la aprobación de la Ley de Igualdad, apoyada por todos los partidos representados en el Congreso, con la excepción del PP, que se abstuvo precisamente por su oposición a las cuotas electorales. La constitucionalidad de las cuotas quedó avalada por la sentencia que desestimaba el recurso presentado por el PP. La Ley 3/2007 establece que las listas presentadas por los partidos deberán incluir un mínimo del 40% y un máximo del 60% de cualquiera de los dos sexos. Esta misma proporción ha de ser respetada en cada tramo de cinco posiciones de la lista. El “principio de composición equilibrada” es de aplicación en todas las elecciones —generales, autonómicas, locales y europeas— y cualquier lista que lo incumpla será inmediatamente retirada por las autoridades electorales provinciales. En respuesta al recurso que el PP presentó también contra la ley vasca, el Tribunal Constitucional resolvió que las leyes autonómicas pueden incorporar medidas más favorables para la representación de las mujeres siempre y cuando respeten el porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos que fija la ley estatal. De este modo, son aplicables las listas cremallera adoptadas por varias autonomías, pero no pueden presentarse listas exclusivamente integradas por mujeres, como inicialmente autorizaba *de facto* la ley vasca (Verge, 2008). Las distintas medidas legislativas en materia de paridad se resumen en la tabla 2.

TABLA 2.

MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE CUOTAS ELECTORALES

Año	Medida
1996	Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC).
1999	Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista.
2002	Proposiciones de ley presentadas respectivamente por los grupos parlamentarios del PSOE, IU e IC.

TABLA 2.

MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE CUOTAS ELECTORALES (CONT.)

Año	Medida
2002	Listas cremallera introducidas en la reforma de los sistemas electorales de Castilla-La Mancha e Islas Baleares. Medidas suspendidas por el recurso de inconstitucionalidad del gobierno central del PP.
2004	El gobierno central socialista retira los recursos de inconstitucionalidad pendientes sobre las leyes castellano-manchega y balear.
2005	En el País Vasco la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley 4/2005) reserva un mínimo del 50% a las mujeres en las listas electorales. En Andalucía, la Ley 5/2005 incorpora las listas cremallera.
2007	La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (3/2007) introduce la paridad en la LOREG.
2008	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las cuotas electorales previstas en la Ley Orgánica 3/2007 (STC 12/2008).
2009	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las cuotas electorales previstas en la ley vasca 4/2005 (STC 13/2009), aunque la limita a un máximo del 60% de posiciones para cualquiera de los dos sexos.
2011	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las listas cremallera previstas en la ley andaluza 5/2005 (STC 40/2011).

Fuente: elaboración propia a partir de Verge (2008, 2012).

Las tendencias competitivas del modelo territorial también han afectado a la representación política de las mujeres en los gobiernos. Aunque las cuotas diseñadas por la normativa estatal dejan de lado al poder ejecutivo, algunas comunidades autónomas han extendido la obligación de paridad a sus respectivos gobiernos. El País Vasco fue el primero en adoptarlas (en 2005) y posteriormente le siguieron Andalucía, Extremadura y Galicia (Diz y Lois, 2015). Al margen de la existencia o no de esta medida de discriminación positiva sobre el ejecutivo, hasta once gobiernos autonómicos incluyeron un mínimo de un 40% de mujeres tras las elecciones de 2007, siete ejecutivos paritarios más que en 2003. No obstante, la paridad como “norma de representación” en los equipos de gobierno está sujeta a la suerte electoral de los partidos de izquierda (Franceschet y Thomas, próxima publicación). La mayoría conservadora a partir de las elecciones autonómicas de 2011 redujo el número de gabinetes paritarios a siete. De manera similar, el gobierno formado por Mariano Rajoy en 2011 incluyó un 31% de mujeres frente a los gabinetes paritarios liderados por Rodríguez Zapatero entre 2004 y 2011 que incluyeron un mínimo del 47% y un máximo del 53% de mujeres.

La adopción de las cuotas electorales de género en España proporciona, por lo tanto, un claro ejemplo de cómo la existencia de varios niveles institucionales puede ser utilizada por el activismo feminista en su favor, dirigiendo las demandas de representación equilibrada al nivel de gobierno más receptivo. Igualmente, el ámbito de la representación política ilustra el impacto positivo de las tendencias competitivas detectadas anteriormente

para el caso del *mainstreaming*, aquí en lo referido a la introducción de una norma de representación de mujeres en los ejecutivos.

LAS POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: MECANISMOS DE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y HETEROGENEIDAD DE RESULTADOS

Si bien, tal como se ha presentado, ciertas características del Estado autonómico han generado impactos positivos en las políticas de igualdad, otras tendencias pueden ser leídas en términos negativos. Este es el caso del limitado desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental (Aja y Colino, 2014) que ilustraremos mediante el análisis de las políticas contra la violencia de género. El abordaje de la violencia contra las mujeres ha sido una prioridad en la agenda en materia de igualdad desde hace más de una década y tanto el nivel estatal como el autonómico y el local han desarrollado numerosas actuaciones al respecto. La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004), un referente tanto a nivel doméstico como internacional, representa un hito en esta evolución (López, 2011). Esta norma concibe la violencia de género como un fenómeno provocado por las desigualdades estructurales entre los sexos y, como resultado, plantea una prognosis amplia y comprehensiva que abarca una pluralidad de ámbitos: prevención (sensibilización y actuación sobre el sistema educativo), provisión de servicios (asistencia sanitaria y económica para las víctimas), protección (órdenes de protección y asesoramiento legal) y persecución (aumento de penas para los agresores).

Las políticas relacionadas con la violencia de género son, pues, por definición, una política multinivel que abarca ámbitos de actuación diversos y a distintos niveles de gobierno. A pesar de la relevancia del marco legal estatal, la descentralización del Estado de bienestar característica del modelo territorial español otorga a las comunidades autónomas un papel destacado en el desarrollo de estas políticas. Ámbitos clave como la salud o la educación constituyen competencias concurrentes mientras que la asistencia social es una competencia exclusiva de las autonomías. Por ello, la cooperación entre ambos niveles de gobierno es crucial para implementar actuaciones como protocolos, programas de formación o sistemas de recopilación de estadísticas. El mecanismo más relevante para mejorar la coordinación de los niveles estatal y autonómico y detectar carencias en la implementación de la norma es la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, instituida en 2004 ante la dificultad de abordar este contexto de alta complejidad territorial. También se han creado comisiones intergubernamentales en áreas específicas como el sistema nacional de salud, los juzgados de violencia contra la mujer o para la implementación de las órdenes de alejamiento.

El trabajo de estas estructuras sin embargo no ha logrado que las medidas implementadas en los diferentes territorios sean homogéneas ni ha garantizado servicios idénticos

(Ministerio de Igualdad, 2008; Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2013). Por una parte, la asimetría competencial —*de iure*— impide una puesta en práctica análoga. Así, por ejemplo, territorios como el País Vasco, Navarra y Cataluña cuentan con cuerpos de seguridad autonómicos, mientras que doce de las diecisiete comunidades tienen su propio sistema judicial. Por otra parte, se han detectado niveles y formas de implementación diferenciadas en aspectos como programas formativos, desarrollo de protocolos o mecanismos institucionales existentes. De hecho, mecanismos de cooperación clave como la Delegación del Gobierno han dedicado gran parte de su actividad a recopilar las actuaciones a nivel autonómico y a desentrañar el complejo mapa de recursos existente en España. Como resultado ha podido concluir que la heterogeneidad entre territorios constituye una de las principales debilidades de las políticas contra la violencia de género, mientras que la coordinación de recursos y sistemas de información emerge como un reto clave (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2012).

En paralelo a la Ley 1/2004, las comunidades autónomas han desarrollado su propio marco normativo en este ámbito, como puede verse en la tabla 3. En 2001 Castilla-La Mancha aprobó la primera ley autonómica en materia de violencia de género. Desde entonces, todas las comunidades autónomas, con la excepción de las Islas Baleares, han aprobado una ley específica o han incluido referencias a la lucha contra la violencia de género en su respectiva ley de igualdad autonómica, como es el caso del País Vasco. Igualmente, se ha generalizado la implementación de planes plurianuales de actuación y de protocolos, abordando este fenómeno desde un enfoque integral —diversos niveles de gobierno y áreas competenciales—. El despliegue normativo autonómico no siempre reproduce de modo fiel el estatal. Mientras que la Ley 1/2004 restringe casi absolutamente la violencia de género (física, psicológica, y/o económica) a aquella que tiene lugar en el marco de una relación de pareja o expareja², algunas normas autonómicas han trascendido la normativa estatal e incluyen otros tipos de violencia. El acoso sexual y el tráfico de personas han sido recogidas por hasta diez autonomías y la mutilación genital femenina ha sido regulada en un total de ocho territorios. El marco más amplio corresponde a Cataluña, que expande los ámbitos en los que se puede producir la violencia de género a las esferas familiar, laboral, social y comunitaria y contempla, entre otras violencias, los matrimonios forzados, la violencia de género en los conflictos armados, o la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

La heterogeneidad del marco normativo determina que las mujeres no disfruten exactamente de los mismos derechos y recursos en todo el territorio. Por el contrario, las políticas contra la violencia de género presentan niveles de desarrollo diferenciados, en ocasiones en respuesta a realidades sociales diferentes. Por ejemplo, Cataluña cuenta con las políticas en materia de mutilación genital femenina más amplias del Estado, dada la presencia destacada

2. Otros tipos de violencia como la mutilación genital femenina, el tráfico de personas o los matrimonios forzados han sido regulados en el Código Penal. Sin embargo, han ocupado un lugar marginal en el ámbito de las políticas contra la violencia de género del nivel estatal.

de migrantes procedentes de países donde todavía existe esta práctica (Alonso, 2013). En consecuencia, se han puesto en marcha protocolos, programas de formación o estructuras específicas para abordar este fenómeno, hecho que no se ha producido en igual medida en el resto de autonomías.

TABLA 3.

LEYES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Año	Ley
2001	Castilla-La Mancha
2002	Navarra
2003	Canarias
2004	Gobierno central, Cantabria
2005	Madrid
2007	Andalucía, Aragón, Galicia, Murcia
2008	Cataluña
2010	Castilla y León
2011	Asturias, Extremadura, La Rioja

Fuente: elaboración propia a partir de Iglesias Crespo (2015: 49-52).

En definitiva, el análisis preliminar de las principales normas y de las evaluaciones de su implementación realizadas por los poderes públicos sugiere que, en el caso de las políticas de lucha contra la violencia de género, la combinación de un alto nivel de autogobierno, de asimetrías competenciales y de un todavía incipiente nivel de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental no han dado lugar a políticas similares sino al reconocimiento de diferentes derechos y al acceso a distintos programas según el territorio de procedencia de las mujeres. Ello contrasta con el caso de otras actuaciones en materia de igualdad y en concreto con el desarrollo del *mainstreaming* analizado con anterioridad. Esta diferenciación se debe entender en el marco de una política de especial complejidad, donde la definición del problema y de las soluciones han sido objeto de fuertes controversias, y que dista de ser homogénea no solo en España, sino también a nivel internacional (Bustelo y Lombardo, 2007).

CONCLUSIONES

Este artículo ha puesto en evidencia cómo el marco institucional multinivel ha marcado la evolución de las políticas de igualdad en España. En lo que respecta a sus efectos positivos, se han identificado las dinámicas competitivas como un mecanismo que favorece la generación de procesos de aprendizaje entre territorios y entre niveles de gobierno. El

mimetismo horizontal y vertical ha constituido un factor crucial para la adopción e implementación del *mainstreaming* de género con una rápida transferencia de estructuras y herramientas tales como las comisiones interdepartamentales, los informes de impacto de género, los consejos participativos de las mujeres o los observatorios de igualdad. Asimismo, el nivel subestatal ha ofrecido nuevas oportunidades para la introducción de medidas innovadoras, por ejemplo, cuando el nivel central bloqueaba la adopción de acciones positivas en materia de representación política. De este modo, la estructura compuesta del Estado español ha permitido al movimiento feminista redirigir sus demandas con el objeto de conseguir la adopción de cuotas electorales legislativas.

No obstante, una descentralización elevada y un bajo nivel de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental se han traducido en políticas divergentes entre territorios en un ámbito clave como es la lucha contra la violencia de género. Las divergencias en la definición del problema y las diferentes vías para abordarlo han dificultado así la garantía de iguales derechos y recursos entre las mujeres de las diferentes comunidades autónomas. De este modo, los resultados de este trabajo se sitúan en línea con el denominado “enfoque condicional”, que matiza las oportunidades y obstáculos inherentes a los modelos federal y unitario y plantea la necesidad de tener en cuenta otros muchos factores inherentes a las dinámicas territoriales subyacentes al gobierno multinivel específico de cada país.

El análisis del caso español también muestra que el liderazgo del nivel central no es siempre determinante. Si bien este fue clave en el desarrollo del feminismo institucional en los años ochenta y la primera mitad de los noventa, en la última década la innovación en las políticas de igualdad ha recaído en las comunidades autónomas. En esta segunda fase, las políticas de igualdad han sido generalizadas a todo el territorio por medio de las dinámicas competitivas, cuyo carácter complejo genera procesos de aprendizaje tanto verticales como horizontales y favorece la innovación. Paralelamente, la competencia entre territorios ha matizado la importancia del color político del gobierno en el nivel subestatal. A menudo, instrumentos innovadores han sido adoptados tanto por partidos progresistas como conservadores. En este sentido, cabe concluir que el clivaje territorial no interfiere necesariamente de manera negativa con intereses o identidades que por definición son no-territoriales, como es el género. De hecho, las comunidades autónomas donde las identidades territoriales y los partidos nacionalistas son más fuertes, como Cataluña y el País Vasco, han sido las que han liderado de manera evidente el desarrollo de las políticas de igualdad.

Finalmente, cabe destacar ciertos cambios políticos recientes que afectan tanto a las dinámicas territoriales analizadas como al desarrollo de las políticas de igualdad. Por una parte, las políticas de austeridad y la agenda conservadora del gobierno del PP han afectado de manera tan profunda a las actuaciones en material de igualdad que España ha dejado de liderar su expansión e innovación. De hecho, en el periodo 2011-2014, se ha observado una “carrera a la baja” (*race to the bottom*) entre los gobiernos autonómicos gobernados por el PP, que ha derivado en la eliminación de estructuras de igualdad de larga trayectoria.

Por otra parte, el propio modelo territorial está en cuestión. Mientras que algunas comunidades autónomas pugnan por un mayor nivel de autogobierno, incluyendo la independencia como horizonte, otros territorios están dispuestos a renunciar a ciertas competencias. A su vez, el gobierno central ha aprobado varias normas que recentralizan ciertas competencias, como es el caso de la política educativa, y ha incrementado fuertemente el control sobre la capacidad de gasto de las autonomías. En este sentido, serán necesarias nuevas investigaciones para evaluar el impacto de tales cambios sobre las políticas de igualdad.

AGRADECIMIENTOS

La contribución de Alba Alonso al presente trabajo se ha realizado en el marco de una Beca Postdoctoral financiada por la Xunta de Galicia.

Referencias

- Aja, Eliseo y César Colino. 2014. "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", *Comparative European Politics*, 12 (4/5): 444-467.
- Alonso, Alba. 2013. "Spain", en EIGE (ed.), *Study to map the current situation and trends of FGM in EU27 Member States and Croatia. Country Reports*. Vilnius: European Institute for Gender Equality.
- Alonso, Alba. 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso, Alba y Maxime Forest. 2012. "Is gender equality soluble in self-governance? Europeanizing and Regionalizing Gender Policies in Spain", en Emanuela Lombardo y Maxime Forest (eds.), *The Europeanization of gender equality policies. A sociological and discursive approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beramendi, Pablo y Ramón Máiz. 2003. "La segunda generación de análisis institucionales del federalismo", *Zona Abierta*, 104-105: 1-16.
- Börzel, Tanja. 2002. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustelo, María. 2004. *La evaluación de las políticas de igualdad de género*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, María. 2014. "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain", *Sex Roles*, 70(9/10). Publicado online 15/06/2014 (DOI 10.1007/s11199-014-0381-9).
- Bustelo, María y Candice Orbals. 2007. "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", en Joyce Outshoorn y Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Bustelo, María y Emanuela Lombardo (eds.). 2007. *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Valencia: Cátedra.
- Büthe, Tim. 2002. "Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence", *American Political Science Review*, 96 (3): 481-493.
- Calvo, Kerman. 2007. "Sacrifices that Pay: Polity Membership, Political Opportunities and the Recognition of Same-Sex Marriage in Spain", *South European Society & Politics*, 12 (3): 295-314.
- Celis, Karen y Petra Meier. 2007. "State feminism and women's movements in Belgium: complex patterns in a multi-level system", en Joyce Outshoorn y Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*. New York: Palgrave MacMillan.
- Celis, Karen y Petra Meier. 2011. "Convergence and Divergence: The Federalization of Belgian Equality Policies", *Regional and Federal Studies*, 21 (1): 55-71.
- Chappell, Louise. 2002. *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Chappell, Louise y Jennifer Curtin. 2013. "Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 24-43.
- Diz, Isabel y Marta Lois. 2012. *¿Han conquistado las mujeres el poder político?* Madrid: La Catarata.
- Diz, Isabel y Marta Lois. 2015. "El impacto de las cuotas sobre los ejecutivos autonómicos: presencia y características de la élite gubernamental autonómica", en Maria Caterina LaBarbera y Marta Cruells López (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas, perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en prensa.
- Elizondo, Arantxa y María Silvestre. 2011. "Políticas de igualdad y mainstreaming: obstáculos y herramientas en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi", en Gloria Bonder (ed.), *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras*. Buenos Aires: FLACSO.
- Franceschet, Susan y Gwynn Thomas (próxima publicación). "Resisting Parity: Gender and Cabinet Appointments in Chile and Spain", *Politics & Gender*.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Grace, Joan. 2011. "Gender and Institutions of Multi-Level Governance: Child Care and Social Policy Debates in Canada", en Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave.
- Hausman, Melissa. 2005. *Abortion politics in North America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hausman, Melissa y Birgit Sauer (eds.). 2007. *Gendering the state in the age of globalization*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Iglesias Crespo, Rosa M. 2015. *Impulso de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Madrid: Paraninfo.

- Irving, Helen. 2008. *Gender and the Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Jenson, Jane y Celia Valiente. 2003. "Comparing Two Movements for Gender Parity. France and Spain", en Lee Ann Banaszak, Karen Beckwith y Dieter Rucht (eds.), *Women's Movements Facing the Reconfigured State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jubeto, Yolanda y Angela O'Hagan. 2010. *Los presupuestos públicos con perspectiva de género*. Madrid: Ministerio de Igualdad.
- Jubeto, Yolanda y Mertxe Larrañaga. 2015. "Análisis crítico de los Informes de Impacto en función del Género adjuntos a los Presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2009-2013)". Presentado en el IV Congreso de Economía Feminista, Vic, 2-4 de julio de 2015.
- Kenny, Meryl y Tània Verge. 2013. "Decentralization, Political Parties and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 109-128.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay (eds.). 2011. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Nueva York: Palgrave.
- Lang, Sabine y Birgit Sauer. 2013. "Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 68-89.
- Linos, Katherine. 2003. "Are socialists a woman's best friend? Equality policies in the Spanish regions", *Journal of European Public Policy*, 10 (3): 438-462.
- López, Silvia. 2011. "¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 11-30.
- Mahon, Rianne, y Cheryl Collier. 2010. "Navigating the shoals of Canadian federalism: Childcare advocacy", en Melissa Haussman, Marian Sawyer y Jill Vickers (eds.), *Federalism, feminism and multilevel governance*. London: Ashgate.
- McAllister, Laura. 2001. "Gender, nation and party: An uneasy alliance for Welsh nationalism", *Women's History Review*, 10 (1): 51-70.
- McEwen, Nicola y Luis Moreno (eds.). 2005. *The Territorial Politics of Welfare*. London: Routledge.
- Ministerio de Igualdad. 2008. *Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de Diciembre. Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Moreno, Luis. 1997. "Federalisation and Ethnoterritorial Concurrence in Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4): 65-84.
- Moreno, Luis. 2007. "Federalization in Multinational Spain", en Michael Burgess y John Pinder (eds.), *Multinational Federations*. London: Routledge.
- Muro, Diego. 2009. "Territorial accommodation, party politics, and statute reform in Spain", *South European Society and Politics*, 14 (4): 453-468.

- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried y Francis Castles (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Outshoorn, Joyce y Johanna Kantola. 2007. *Changing state feminism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Paleo, Natalia y Alba Alonso. 2014. “¿Es solo es una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España”, *Investigaciones Feministas*, 5: 36-68.
- Pierson, Paul. 1995. “Fragmented Welfare States”, *Governance*, 8 (4): 449-478.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2012. *Propuesta Común para la Mejora de la Coordinación Institucional y la Puesta en Marcha de un Plan Personalizado de Atención a las Víctimas de Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2013. *Actuaciones de las Comunidades Autónomas en Cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Smith, Miriam. 2008. *Political institutions and lesbian and gay rights in the United States and Canada*. New York & London: Routledge.
- Subirats, Joan. 2005. “Social Exclusion and Devolution among Spanish Autonomous Communities”, *Regional and Federal Studies*, 15 (4): 471-483.
- Threlfall, Monica. 2007. “Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties”, *West European Politics*, 30 (5): 1068-1195.
- Valiente, Celia. 1995. “The power of persuasion. The *Instituto de la Mujer* in Spain”, en Dorothy McBride Stetson y Amy Mazur (eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Valiente, Celia. 2005. “The Women’s Movement, Gender Equality Agencies, and Central-State Debates on Political Representation in Spain (1983-2003)”, en Joni Lovenduski (ed.), *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valiente, Celia. 2007. “Are Gender Equality Institutions the Policy Allies of the Feminist Movement? A Contingent ‘Yes’ in the Spanish Central State”, *South European Society & Politics*, 12 (3): 315-334.
- Verge, Tània. 2006. “Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115: 165-196.
- Verge, Tània. 2008. “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123: 123-150.
- Verge, Tània. 2012. “Institutionalising Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas”, *West European Politics*, 35 (2): 395-414.
- Verge, Tània. 2013. “Party Strategies on Territorial Reform: Statewide Parties and the State of Autonomies in Spain”, *West European Politics*, 36 (2): 333-53.

- Vickers, Jill. 1994. "Why should women care about federalism?", en Douglas M. Brown y Janet Hiebert (eds.), *Canada: The state of the federation*, Kingston, ON: Queen's University and McGill-Queen's Press.
- Vickers, Jill. 2010. "A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States", *Publius: The Journal of Federalism*, 40 (3): 412-435.
- Vickers, Jill. 2011. "Gendering Federalism: Institutions of Decentralization and Power-Sharing", en Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave.

Presentado para evaluación: 4 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

ALBA ALONSO ÁLVAREZ, Universidad de Santiago de Compostela
alba.alonso.alvarez@gmail.com

Alba Alonso es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es investigadora postdoctoral de esa misma universidad e investigadora visitante de la Vrije Universiteit Brussel. Ha participado en el proyecto europeo QUING (Quality in Gender + Equality Policies) y en diversos estudios impulsados por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género. Desde 2014 es miembro coordinador del proyecto Gender Equality Policy in Practice. Sus principales ámbitos de investigación hacen referencia a género y política en España, Portugal y Reino Unido, el federalismo, la europeización y la promoción de la igualdad en el ámbito científico. Es autora de *El mainstreaming de género en España* (Tirant lo Blanch, 2015) y coeditora de *Ciencia Política con Perspectiva de Género* (Akal, 2014).

TÀNIA VERGE MESTRE, Universitat Pompeu Fabra
tania.verge@upf.edu

Tània Verge es profesora contratada doctora en la Universitat Pompeu Fabra (UPF), Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Obtuvo su doctorado por la Universidad Complutense y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y ha sido investigadora visitante en la University of Sussex e investigadora Juan de la Cierva en la UPF. Su investigación se centra principalmente en el género y la política, la representación política y los partidos políticos. Actualmente es la investigadora principal del proyecto "El impacto simbólico de la representación política de las mujeres", financiado por el plan estatal de I+D (<http://www.upf.edu/simbolrep>). Sus trabajos han sido publicados en revistas internacionales como *European Journal of Political Research*, *Politics & Gender*, *Party Politics*, *West European Politics*, *International Political Science Review*, *Publius-The Journal of Federalism*, *Representation*, y *Journal of Women, Politics & Policy*.