



La interseccionalidad en el trabajo institucional municipal: reflexiones desde el punto de vista del “arraigo” (Intersectionality in municipal institutional work: reflections from the point of view of “embeddedness”)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 4 (2024), 887–908: INSTITUCIONALIZACIÓN, IRRUPCIÓN Y EL ARRAIGO EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.1882](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.1882)

RECEIVED 16 OCTOBER 2023, ACCEPTED 27 FEBRUARY 2024, FIRST-ONLINE PUBLISHED 19 MARCH 2024, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2024

UXUE ZUGAZA* 

Resumen

Este artículo trabaja la idea del “arraigo” (Bussu *et al.* 2022) a partir de una investigación mayor sobre la institucionalización de la interseccionalidad en España (1983–2021). En base a 18 entrevistas en profundidad, dirigidas a agentes técnicas de igualdad municipales y a informantes de referencia por su trayectoria en interseccionalidad y diversidades en diferentes campos de producción de políticas públicas, planteamos dos aportaciones concretas al programa de investigación iniciado por Sonia Bussu y su equipo (2022). Por un lado, problematizamos algunos límites de la institucionalización de la interseccionalidad en el marco de una acción pública burocrática. Con ello, sugerimos que la burocracia ofrece un marco explicativo para analizar la baja capacidad de arraigo que acusan algunas políticas orientadas a la profundización democrática. En segundo lugar, el texto amplía la dimensión “práctica” del arraigo para incluir estrategias de trabajo informales que se concretan en el tiempo y en los estilos de liderazgo.

Palabras clave

Interseccionalidad; burocracia; trabajo institucional; arraigo

Este artículo se basa en los resultados de una tesis doctoral financiada a través de las ayudas para la contratación de Personal Investigador en Formación de la UPV/EHU (Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz, reconocido por el Gobierno Vasco (IT-1556-22)).

. La autora agradece a las personas entrevistadas su tiempo y su generosidad a la hora de compartir las ideas recogidas en este trabajo, y a las personas encargadas de la evaluación las sugerencias aportadas para la mejora del texto.

* Uxue Zugaza es Doctora en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (2023). Sus líneas de investigación incluyen la interseccionalidad, las políticas de igualdad, los feminismos y la participación. Forma parte del grupo de investigación sobre democracia y participación ciudadana Parte Hartuz. Dirección de email: uxue.zugaza@ehu.eus

Abstract

This article explores the idea of “embeddedness” (Bussu *et al.* 2022) based on a larger research project aimed to study the institutionalisation of intersectionality in Spain (1983–2021). On the basis of 18 in-depth interviews with municipal equality technicians and key informants for their trajectory in intersectionality and diversity in different fields of production of public policy, the article introduces two specific contributions to the research programme initiated by Sonia Bussu and her team (2022). On the one hand, we problematise some of the limits of the institutionalisation of intersectionality in the framework of a bureaucratic public action. In doing so, we suggest that bureaucracy offers an explanatory framework for analysing the low capacity for embedding policies related to democratic deepening. Secondly, the text expands the “practical” dimension of embeddedness to include informal working strategies such as time and leadership styles.

Key words

Intersectionality; bureaucracy; institutional work; embeddedness

Table of contents

1. Introducción	890
2. Reflexionar sobre el “arraigo” a partir del estudio de la institucionalización de la interseccionalidad en España (1983–2021). Epistemología y metodología de una investigación	891
3. Una aproximación al “arraigo” a partir del estudio de la institucionalización de la interseccionalidad	893
3.1. “Arraigar” propuestas transformadoras en una acción pública burocrática...	893
3.2. Ampliar la dimensión práctica del “arraigo”: el tiempo y las formas de liderazgo.....	899
4. Conclusiones	904
Referencias	905

1. Introducción

Este artículo se inspira en un monográfico dirigido a problematizar la capacidad de “arraigo” de diferentes experiencias de gobernanza participativa que esbozan, desde el contexto británico, Sonia Bussu, Adrian Bua, Rikki Dean y Graham Smith (2022). Su trabajo inicia un marco conceptual para incentivar la reflexión crítica en torno al impacto y desarrollo de la participación institucionalizada. Este texto amplía la contribución de Bussu y su equipo, a partir del caso de la política pública en interseccionalidad con la que empiezan a experimentar algunos municipios del Estado. Con ello, hacemos viajar una reflexión concebida desde el ámbito de estudio de las innovaciones democráticas al campo de estudio de la interseccionalidad.

Lo cierto es que ambos espacios, el de las innovaciones democráticas y el de la interseccionalidad, se han ampliado de forma notable en los últimos años, un crecimiento que se traduce en una inflación de materiales, publicaciones y eventos académicos. No cabe duda de que hablamos de dos ámbitos que experimentan un desarrollo muy desigual en términos de tiempo, visibilidad y alcance en la política pública. Son dos universos que han evolucionado en paralelo. Y sin embargo, en ambos casos las historias previas a su registro en el *campo*¹ académico nos dirigen a demandas y acciones políticas organizadas alrededor de luchas populares orientadas a revertir diferentes formas de injusticia, como muestra la influencia del activismo *Black Feminism* en la formulación de la interseccionalidad (Carasthesis 2016, Collins 2016), o de la democracia participativa en el caso de las innovaciones democráticas (Elstub y Escobar 2019). Como ejemplos, estas pinceladas reducen casi a la anécdota dos espacios complejos, que cuentan con sus propias genealogías e historias militantes. No es lugar para reconstruirlas, pero sí para llamar la atención en que asistimos a dos tradiciones de pensamiento y lucha que, a partir de la primera década de los 2000 proliferan, primero en la academia, consolidándose como ámbitos de estudio separados, y después en el *campo* burocrático, como estrategias de intervención en políticas públicas. Nuevamente, la singularidad que presenta la institucionalización de la interseccionalidad, por un lado, y de las innovaciones democráticas, por otro lado, requiere de estudios sistemáticos diferenciados y situados que caractericen la forma y la intensidad de estos procesos (*cfr.* Martínez-Palacios 2021a para un análisis sobre la institucionalización de la participación ciudadana en España, y Zugaza 2023 para un análisis sobre la institucionalización de la interseccionalidad en España). Lo que en cualquier caso subrayamos es que ambas comparten una historia de éxito y expansión global, que ha llevado a alguna/os estudiosa/os de la interseccionalidad y de las innovaciones democráticas a denominarlas *buzzwords* o palabras de moda (Davis 2008, Elstub y Esobar 2019). En esta conversión a los *campos* académico y burocrático, el éxito es proporcional a la falta de concreción, claridad y capacidad de incidencia que acusan, según algunas perspectivas críticas, estos dos ámbitos de estudio y de intervención (Carbin y Edenheim 2013, Elstub y Escobar 2019). De forma amplia, la institucionalización pone nombre a esta transferencia de ideas y conceptos que ocurre del espacio militante al *campo* burocrático, una serie de

¹ En la sociología de Pierre Bourdieu, el *campo* se define como un espacio de lucha entre agentes con diferentes posiciones sociales determinados por la disposición objetiva de diferentes recursos o formas de capital. En su obra, Bourdieu documenta la existencia de diferentes *campos* o espacios sociales (el campo artístico, el campo burocrático, el campo académico, etc.).

movimientos que escenifican un “mal viaje” (Martínez-Palacios y Martínez-García 2017, 11), en el sentido que acabamos de explicar.

Sin embargo, este artículo pone la atención en un efecto de la institucionalización menos explorado por la literatura: la capacidad de arraigo de programas políticos transformadores. Con ello, tratamos de avanzar en una tesis que trasluce en la aportación de Bussu *et al.* (2022): que un proyecto político puede institucionalizarse pero no arraigar. En contextos burocráticos, esto se traduce en que una idea se proyecte a través de la norma escrita, la codificación de prácticas o la creación de estructuras, pero no permee el contexto institucional y cultural en el que está siendo desarrollada.

Para pensar sobre ello, este texto despliega algunos hallazgos de una investigación mayor, realizada entre 2018 y 2022, que estudia la institucionalización de la interseccionalidad en España entre 1983 y 2021. Del arsenal empírico que compone esta investigación, en este artículo seleccionamos algunos testimonios extraídos de un total de 18 entrevistas en profundidad dirigidas a 13 agentes técnicas/os en igualdad de género de diferentes administraciones municipales del Estado, y siete informantes de referencia por el trabajo destacado que han realizado en materia de interseccionalidad desde diferentes ámbitos de producción de políticas públicas (los *campos* de la administración pública, la academia y la consultoría). Ponemos en diálogo este material empírico con la noción de “arraigo” para plantear dos aportaciones concretas al programa de investigación iniciado por Sonia Bussu y su equipo (2022).

Por un lado, problematizamos los límites de la institucionalización de la interseccionalidad en el marco de una acción pública burocrática. Con ello, sugerimos que la burocracia ofrece un marco explicativo para analizar la baja capacidad de arraigo que acusan algunas propuestas orientadas a la profundización democrática. En segundo lugar, el texto amplía la dimensión “práctica” del arraigo (Bussu *et al.* 2022, 139), para incluir estrategias de trabajo informales que se concretan en el tiempo y en los estilos de liderazgo. En conjunto, ambas ideas sirven para reflexionar en qué medida limitar la institucionalización de las ideas a la producción de burocracia oscurece elementos informales de la acción pública fundamentales para su arraigo.

2. Reflexionar sobre el “arraigo” a partir del estudio de la institucionalización de la interseccionalidad en España (1983–2021). Epistemología y metodología de una investigación

Este artículo reflexiona en torno al “arraigo” partiendo de un caso particular: los resultados que deja el estudio de la institucionalización de la interseccionalidad en España en las casi cuatro décadas que transcurren entre 1983 y 2021. Se trata de una investigación que tiene como objetivo analizar las formas de entrada de la interseccionalidad en la acción pública en materia de igualdad de género desarrollada en diferentes escalas territoriales, indagando en sus límites y posibilidades. Para ello, la investigación recurre a la sociología de la acción pública, un marco interpretativo que se aproxima a la acción pública como “un espacio sociopolítico construido por técnicas, instrumentos, finalidades y proyectos” (Lascoumes y Le Galès 2005, 12). Con una influencia clara de la sociología, estudiar los procesos de institucionalización en términos de acción pública implica poner la atención en los movimientos de un “espacio sociopolítico” que desborda el papel de los partidos políticos y las élites administrativas:

en el caso de las políticas de igualdad, pensaríamos, por ejemplo, en el impacto de organizaciones feministas, técnicas/os de igualdad, trabajadoras/es de la administración, consultoras privadas o de asesoras/es de la academia en el devenir de estas políticas.

Llamamos la atención sobre dos rasgos que, según Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès, diferencian el giro del análisis de políticas públicas a la sociología de la acción pública: un alejamiento respecto al voluntarismo político, es decir, la tendencia a restringir las decisiones a los efectos de una ley, obviando toda una subtrama de “oposiciones, actores inesperados, procesos caóticos y efectos erráticos” (Lascoumes y Le Galès 2014, 22). Consecuentemente, para la sociología de la acción pública las decisiones no son productos racionales, de modo que el análisis de costo-efectividad convive con una serie de “influencias múltiples”, “procesos contradictorios”, “no-decisiones”, “escenas invisibles” y “actores ocultos” (*ibid.*, 23). Por todo esto, no sorprende que las/os autoras/es afines a este marco descubran en la fase de implementación de las políticas públicas una mina para el estudio de la acción pública: la puesta en marcha sería una especie de caja negra para comprender cómo toca tierra una política más allá de su formulación original.

Metodológicamente, este acercamiento ofrece una infinidad de posibilidades. Para llegar a los resultados que desarrolla este artículo, el trabajo empírico se ha concretado en el registro de estrategias, prácticas y formas de trabajo orientadas a producir acción pública en interseccionalidad que activan quienes trabajan en/con el *campo* burocrático municipal. Esta información se ha recogido a través de 18 entrevistas en profundidad dirigidas a 20 agentes de perfiles diversos. La mayoría de las personas entrevistadas se han desempeñado como técnicas de igualdad en el *campo* burocrático municipal (técnicas de igualdad en Ayuntamientos), pero la muestra incluye también agentes que han desarrollado su expertise en el *campo* académico (universidades y grupos de investigación del Estado) y de la consultoría. Las 18 mujeres y dos hombres entrevistados pertenecen a más de diez provincias situadas en seis Comunidades Autónomas.

En el caso de las entrevistas a técnicas en igualdad de género, la muestra se ha confeccionado a través de una estrategia de casos extremos. Siguiendo la definición de Teddlie y Yu (2007, 81), este procedimiento “consiste en seleccionar aquellos casos representativos de los aciertos o desaciertos más destacados en relación al tema de interés”, esperando que “tales éxitos o fracasos extremos produzcan información especialmente valiosa sobre nuestro tema de interés”. En nuestro caso, interesa el discurso de agentes técnicas de igualdad que desempeñan su labor en municipios teóricamente polarizados desde el punto de vista del estadio de institucionalización que presentan en materia de igualdad de género. Para identificar estos enclaves, acotamos el universo a las 48 capitales de provincia y dos ciudades autónomas que componen el Estado, y construimos un sistema de puntuación que evalúa los recursos de cada Ayuntamiento en materia de igualdad. La puntuación obtenida por cada municipio ha servido como índice para construir la muestra. En total, han sido entrevistadas 13 técnicas de igualdad de 11 municipios, seis de ellos representativos de un estadio avanzado de institucionalización y cinco de un estadio bajo o desconocido. En paralelo a la estrategia de los casos extremos, se han realizado siete entrevistas a informantes

clave por su trayectoria profesional en materia de interseccionalidad y diversidades desempeñada en los *campos* académico, burocrático y de la consultoría.

Las entrevistas se realizaron entre febrero y junio de 2021 de forma telemática. Los guiones diseñados para las entrevistas incluían dimensiones relacionadas con las trayectorias del municipio y de la persona entrevistada en materia de igualdad e interseccionalidad, la presencia y el alcance de la igualdad y la interseccionalidad en la práctica municipal, la experimentación de obstáculos y la activación de prácticas que facilitan la integración de la perspectiva interseccional en el trabajo institucional, la incidencia de la interseccionalidad en la experiencia y en la práctica de la persona entrevistada o las resistencias puestas en marcha en el seno de la institución. En el transcurso de la entrevista algunas dimensiones han sobresalido más que otras en función del perfil de la persona entrevistada y del contexto en el que desarrolla su labor. Los testimonios recogidos fueron grabados, transcritos y posteriormente analizados por medio del software para el análisis de datos cualitativo ATLAS.TI a través de un sistema de codificación abierto. El siguiente apartado despliega los resultados que deja el trabajo empírico de la investigación, y los observa a la luz de la idea del arraigo.

3. Una aproximación al “arraigo” a partir del estudio de la institucionalización de la interseccionalidad

Las entrevistas dejan un caldero de prácticas, experiencias, identificación de obstáculos y estrategias de resistencia para hacer operativa la interseccionalidad en la *praxis* institucional. En este apartado ponemos en diálogo las dimensiones que facilitan la introducción de la interseccionalidad en la acción pública en igualdad municipal con la aproximación al trabajo institucional en términos de “arraigo” planteada por Bussu *et al.* (2022).

En lo que sigue, reflexionamos sobre el arraigo en dos sentidos. En una primera parte recogemos testimonios preocupadas con los riesgos de una institucionalización de la interseccionalidad en clave experto-burocrática (Squires 2007). Identificamos algunos límites para el arraigo a la luz de los abusos de la burocracia en la implementación de la interseccionalidad, relacionando la baja capacidad de arraigo de las ideas orientadas a la transformación con una acción pública burocrática. En un segundo apartado reunimos a entrevistadas que, conocedoras de estos riesgos, experimentan con otras formas de trabajo institucional. Sugerimos que estas formas de trabajo amplían la dimensión “práctica” del arraigo que esbozan Bussu *et al.* (2022), y que limitar la institucionalización a la producción de burocracia oscurece elementos informales que son clave en el proceso de arraigo de las ideas.

3.1. “Arraigar” propuestas transformadoras en una acción pública burocrática

El texto de referencia para conceptualizar el “arraigo” que emplea este artículo (Bussu *et al.* 2022) se refiere a la idea a través de la palabra inglesa *embededness*. Traducida al castellano como “incrustamiento” o “empotramiento”, el concepto sirve para señalar la capacidad de “cambio cultural” y de “adaptación” de las ideas respecto al “entorno institucional” en el que aspiran a ser desarrolladas (*ibid.*, 134). Relacionada por las propias autoras con el “enraizamiento” (*rootedness*, en el texto original), el arraigo nos llevaría a pensar en prácticas e ideas que no se cuestionan porque forman parte del

sentido común (*ibid.*, 136). La propuesta de las autoras viene motivada por la necesidad de diferenciar “institucionalización” y “arraigo”, un ejercicio que les sirve para sugerir que, en contextos burocráticos, la gobernanza participativa puede estar muy institucionalizada (a través de marco normativo, estructuras administrativas, codificación de prácticas, etc.) pero poco arraigada. En este apartado estiramos esta tesis poniéndola en diálogo con la burocracia, y sugerimos que la baja capacidad de arraigo de las ideas encuentra en la institucionalización burocrática una de sus causas.

No es lugar para desarrollar un análisis exhaustivo del concepto, pero sí para aclarar que, cuando hablamos de burocracia, nos referimos a la burocracia weberiana, y que las aproximaciones a la institucionalización que manejan autora/es más o menos alineados con el nuevo institucionalismo reproducen sus parámetros. Valiéndonos de la exposición que hace Jone Martínez-Palacios del autor, en Weber, la burocratización indica “la progresiva implementación de los principios de racionalidad legal” (2021a, 217), un ideal que, como mínimo, desemboca en una tendencia a la “previsión, planificación y prescripción de conductas administrativas” (*ibid.*, 125). La idea es congruente con el acercamiento a la institucionalización que plantean desde el contexto francófono Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2014, 102), al definirla como como un proceso en el que “reglas y procedimientos se multiplican y se estabilizan, ganan precisión y devienen concretamente prescriptivos”. Entendida así, institucionalización implica burocratización.

Basándonos en el estudio de la institucionalización de la interseccionalidad, en este trabajo identificamos tres propiedades de la burocracia que minan, potencialmente, la capacidad de arraigo de las ideas: la producción en masa de instrumentos de política, la estandarización y el imperativo legal. Al margen de sus diálogos con el arraigo, lo cierto es que la preocupación hacia los excesos de la burocracia no es nueva en el campo de investigación en materia de políticas de igualdad de género: en la primera década de los 2000 y en el contexto anglosajón, autoras como Carol L. Bacchi y Joan Eveline (2003) o Judith Squires (2007) ya diagnosticaban una forma de implementación experto-burocrática del *mainstreaming* de género² basada en la demanda de conocimiento experto, instrumentos de medición cuantitativos y criterios utilitaristas de eficiencia. Estas críticas no pueden entenderse al margen de la Nueva Gestión Pública, un modelo de gestión importado del *campo* económico a la administración, ni de la racionalidad neoliberal que algunas autoras descubren en la “burocratización del mundo” (Hibou 2020). En lo que sigue, importamos la reflexión sobre los riesgos que plantea el paradigma de gestión burocrático al caso específico de la acción pública en interseccionalidad, y argumentamos en qué sentido dificulta la burocracia la capacidad de arraigo de las ideas. Para ello, ponemos la atención en tres ámbitos que preocupan a quienes comienzan a experimentar con la aplicación de la interseccionalidad en políticas

² El *mainstreaming* de género representa una estrategia angular de la acción pública en igualdad de género, y tiene como hito la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer que convoca la Organización de las Naciones Unidas en Beijing en septiembre de 1995. Unos años más tarde un grupo de expertas convocadas por el Consejo Europeo propone la siguiente definición del *mainstreaming*: “El *mainstreaming* de género es la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política pública, de forma que la perspectiva de la igualdad de género quede incorporada en todos los niveles y fases de todas las políticas, por parte de los actores normalmente involucrados en el proceso de elaboración de políticas públicas (policy-making)” (Consejo Europeo 1998, 15).

públicas: la transición de un modelo artesanal de política pública a una forma de producción de burocracia en masa, la tendencia a la estandarización y la práctica del *tick box*, y el obligado cumplimiento que emana del imperativo legal.

Como acabamos de avanzar, estas dimensiones resuenan en la literatura crítica en *mainstreaming* de género porque la forma de operar burocrática, con sus principios y sus instrumentos, ha nutrido el desarrollo de la política en igualdad de género en España (Alonso 2015, Bustelo 2016). Más aún, la herencia del *mainstreaming* de género se deja notar en las formas de entrada a la política pública que experimenta la interseccionalidad, al punto de que algunas agentes identifican en el uso estratégico de los instrumentos del *mainstreaming* una vía para implementar políticas sensibles a la interseccionalidad. Tal es el caso de algunos recursos pedagógicos dirigidos al diseño de políticas públicas en clave interseccional, que reutilizan instrumentos igualmente asociados a la política de *mainstreaming* (p. ej. medidas relacionadas con la regulación, la estandarización, la disposición de los recursos, la formación o la participación) (*cfr.* La Barbera *et al.* 2020, 2022). En consecuencia, no es descabellado plantear un paralelismo entre la institucionalización de la igualdad de género y la institucionalización de la interseccionalidad, como empiezan a señalar algunos trabajos (La Barbera *et al.* 2022, 11, 19). Sin embargo, a lo largo de este apartado nos detenemos en perspectivas que, a la hora de pensar en políticas en clave interseccional, miran a la política en *mainstreaming* de género institucionalizada desde el escepticismo y la prudencia. Entre estas posturas, nos interesa especialmente la de una agente que es explícita al señalar que la política en igualdad de género “no cala, no se incorpora”:

Con el tema de interseccionalidad (...) claro me va muy bien todo el tema de la transversalidad de género. Porque *en género ya se ha avanzado mucho, se ha hecho mucha formación, pero claro, no cala, no se incorpora.* (MI16)

Poniendo las palabras de esta interlocutora al lado de aportaciones como la de Bussu *et al.* (2022), comprendemos una acción pública en igualdad que no está “arraigada”. Con todos sus avances y aciertos, en la experiencia de esta entrevistada la política en género ni ha permeado en la organización, ni la ha transformado, un escepticismo que también reproduce parte de la literatura en igualdad (Verloo 2013, 904; *cfr.* Bacchi y Eveline 2003, Squires 2007, Calvo *et al.* 2017). El fragmento pertenece a una agente que, tras una trayectoria dilatada como técnica de igualdad, escala en el organigrama municipal para ocupar una dirección de servicios con competencias en diferentes ejes de desigualdad. Su aportación es importante porque conecta el desarraigo de la política en igualdad de género con los instrumentos asociados a una acción pública burocrática:

¿qué está pasando, por qué [desde las políticas de género] no se está transformando la organización? (...) Por ejemplo, los informes de impacto de género en el presupuesto (...) una experta de género que se pasa haciendo el informe de impacto de género de todos los presupuestos del ayuntamiento. Claro, *que es lo que a género le pasa. Que no transforma.* Que se convierte como en la asesora, y la correctora, pero que no están incorporando el cambio. Y esto, *en la interseccionalidad, estamos intentando hacerlo de una forma distinta.* (MI16)

A través del ejemplo de los informes de impacto de género, la entrevistada es escéptica con la tendencia a canalizar la política en igualdad a golpe de formulario. En un foro experto sobre políticas de género en el año 2017, la entonces asesora de la concejalía de Feminismos y LGTBI de Barcelona reflexionaba críticamente sobre el abuso del

“procedimentalismo” del que peca la acción pública en igualdad.³ Cuenta que en su llegada a este ayuntamiento se topan con una ordenanza que restringe el *mainstreaming* a la emisión de informes de impacto de género. A pesar de ser una herramienta “muy querida” tanto en la literatura como en la práctica de las políticas en igualdad, aboga por esquivar, en la medida de lo posible, y por muy conflictivo que pueda resultar, estas obligaciones. La literatura crítica en *mainstreaming* (Squires 2007) se ha encargado de señalar cómo el abuso de instrumentos de procedimiento desemboca en una política tecnocrática, donde la técnica (la forma) se come la política (el contenido). Ahora interesa poner la atención en una deriva muy concreta de esta crítica general, que es la emergencia de una acción pública desbordada por *productos* que no activan *procesos*. Con esto, señalamos que la proliferación aislada de instrumentos que no se relacionan con el contexto desactiva cualquier posibilidad de transformación. En este sentido, un académico cuyos quehaceres profesionales incluyen labores de acompañamiento y consultoría a administraciones públicas en materia de políticas LGTBI e interseccionalidad explica la transición que experimentan las políticas en materia de diversidad sexual y de género de un modelo “artesanal” a una forma de producción en masa.

no sé si hay algo como de lo... de lo artesanal, y de lo cuidado, que en mi caso vi cómo se perdió en el tema políticas LGTB. Porque cuando empezamos, era como, el primer plan del ayuntamiento (...). Y de repente fue como, bueno, cada municipio tiene que tener su plan. Bueno, pues consultoras que con un par de entrevistas y cuatro no sé qué, tienen tu plan. Y como que se perdió eso, ¿no? Y es verdad que ello podría leerse como un beneficio de la no institucionalización, ¿no? Y en este sentido creo que tenemos que aprender mucho de los aciertos y los fallos de la transversalización de género. (MI17)

En este fragmento, el entrevistado se refiere a “lo artesanal” y a “lo cuidado” como un “un beneficio de la no institucionalización”. La conversión de la igualdad de género o LGTBI en mandato es evidentemente beneficiosa, pero en un contexto burocrático preocupa la tendencia a fetichizar documentos como la “unidad de medida” de la acción pública (Ahmed 2012, 84), sin generar ningún proceso en el camino.

*Y por otro lado como el riesgo, como una especie de fetichismo de informes y de movidas de éstas, ¿no? Claro, tú puedes obligar a tener planes de igualdad en los ayuntamientos. Pero la calidad de estos planes, o la significación de estos planes en el proceso, no lo puedes controlar. Tú puedes pagar 2000 euros a una consultora, que te haga un *copy paste*, y te haga un plan. ¿Pero qué ha generado este plan? Pues nada. Ah, bueno, que has hecho el *check*. (MI17)*

El entrevistado señala que la tendencia a producir e implementar instrumentos en masa diluya la importancia del proceso, poniéndolo en valor frente al producto final. La cuestión de “cómo no caer en una institucionalización” que desemboque en el *ticking boxes* (marcar casillas, hacer el *check*; Ahmed 2012, 114) y el *copy paste* (copia pega) vuelve a aparecer en las reflexiones de otra agente con perfil de consultora, que también ha desarrollado labores de acompañamiento en administraciones públicas en materia de interseccionalidad. Con ello esta agente introduce el riesgo a la estandarización que lleva

³ Discusión de expertas en la fase de reflexión estratégica del IV plan para la igualdad de género de Vitoria-Gasteiz. Vitoria-Gasteiz, mayo de 2017. Vídeo de la intervención disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=r21bFk3cN6Y>

de sí el *checklist*, una estrategia que limita las posibilidades creadoras de la acción pública.

Y esto también estaba muy presente cuando intentábamos hacer las guías, y bueno, cuando veíamos que igual lo que se esperaba era como el recetario o un *checklist* o algo así, que dices, bueno, tenemos que hacer una guía, pero no podemos simplificar porque va en contra del mismo concepto de la interseccionalidad, de aplicar esta mirada. Tienes que pensar más como en pautas y no en recetas, porque recetas no existen, porque lo que comentábamos ahora, porque precisamente es como estar atentas a lo que pasa, al contexto, y de una forma muy dinámica (...). Quieres dar algo útil, pero que no acabe siendo un protocolo. (MI18)

Al igual que el entrevistado anterior, esta agente identifica el riesgo de que la institucionalización “simplifique” y “vacíe de contenido” la interseccionalidad. Es lo que ocurre, según estos testimonios, cuando fosilizamos una perspectiva dinámica, flexible y pegada al contexto en un modelo o recetario, en el mismo sentido que señalan Coll-Planas, del Amo y Solà-Morales (2024, 84) a partir de su experiencia en el municipio de Terrassa, en Cataluña. Frente a los manuales, una técnica de igualdad municipal insiste en la importancia de generar procesos acompañados, en el “codo con codo, que haya alguien que te traduzca, que te guíe, que te oriente”:

A ver, al final la fórmula fácil y la sencilla es el manual. Colaría (...) Pero bueno, yo creo que algún manual, pues a algunas personas les puede dar una orientación, pero yo creo que *al final es el codo con codo, que haya alguien que te traduzca, que te guíe, y que te oriente, y que tú seas capaz de explicar, mira, mi día a día es este (...)* O sea, *buscarse un camino que sea propio de la administración, que nadie venga con grandes lecciones de fuera (...)* al final cada administración tiene que adaptarlo. Y es (...) O sea, *cuando se interioriza como propio, es cuando realmente los procesos, yo lo que he visto, es que están funcionando.* (MI6)

Reconocemos en los manuales, en las guías, la “fórmula fácil y sencilla”. No obstante, esta agente reivindica generar “caminos propios” frente a “lecciones de fuera”: se trata de abrir procesos para interiorizar el sentido de la interseccionalidad en una organización en particular e incorporarlo como propio. Esto nos ayuda a pensar que el manual, máxima expresión de la estandarización, inhibe la capacidad de arraigo de las ideas, porque al reproducir una acción pública basada en la repetición de prácticas, ideas y definiciones, desactiva la acción reflexiva y la creatividad de quien diseña e implementa políticas públicas. Con esto sugerimos dos cosas.

En primer lugar, que la agencia, entendida como la capacidad de pensamiento y de acción, y la acción mimética, entendida como la acción basada en la imitación, no se llevan bien. En segundo lugar, cuando hablamos de introducir propuestas contra-lógicas (como es el caso de la interseccionalidad en unas administraciones entrenadas en el tratamiento segmentado de las desigualdades, o de algunos dispositivos de profundización democrática desarrollados en el marco de la democracia representativa), el arraigo no sólo tiene que ver con que estas propuestas de cambio sean incorporadas por parte de las agentes y organizaciones a quienes van dirigidas. Poner en diálogo el arraigo con proyectos políticos transformadores implica, justamente, revisar, cuestionar y hacer frente a prácticas y rutinas incorporadas, una idea que desemboca en la importancia de la agencia.

En un ensayo escrito en la década de los 90, la filósofa política Iris Marion Young pensaba en la burocracia como una forma de dominación, y ofrecía algunas pistas para pensar en

su relación con la agencia. Decía que, en las sociedades capitalistas de bienestar, la burocracia se presenta como un sistema aparentemente desprovisto de decisiones con carga valorativa: “al formalizar la acción colectiva a través de reglas y procedimientos explícitamente articulados, se la separa del examen y el compromiso normativos. (...) Esta desconexión entre la racionalidad legal y la racionalidad normativa constituye el significado de la despolitización burocrática” (Young 2000, 133). Desde este punto de vista, no hay subjetividad en aquello que dicta una razón instrumental codificada a través de directrices, guías y estándares. Quien se relaciona con la razón burocrática simplemente la aplica, un movimiento que, en un extremo, desactiva cualquier posibilidad de pensamiento creativo y acción reflexiva.

Las “lecciones de fuera” a las que aludía la anterior entrevistada también tienen que ver con el mandato o la imposición. Anteriormente hemos mencionado el efecto que tiene el mandato sobre la transición que ocurre de lo artesanal a lo masificado, cuando la administración genera toda una infraestructura para cumplir con el imperativo legal. Nos detenemos en la idea en lo que queda de apartado, para centrarnos en los testimonios de tres agentes que, partiendo de la experiencia del mainstreaming, identifican la ausencia de obligación como una oportunidad para seducir. El experto que ha colaborado con administraciones en materia de políticas LGTBI e interseccionalidad contrasta el proceso que está haciendo la interseccionalidad con la trayectoria que dejan tanto las políticas en igualdad como las políticas en diversidad sexual y de género:

Y aquí con la interseccionalidad, *como no hay nadie que lo esté liderando ni que lo imponga*, (...) no hay nada, nadie que lo haga suyo, y [ni tampoco] una política que obligue a todos los ayuntamientos a hacer eso. Por tanto, *está siendo un proceso lento pero sostenido y yo creo interesante, de ir construyendo poco a poco esas miradas y estas experiencias*. (MI17)

Dice que, con la interseccionalidad, asistimos a “un proceso lento pero sostenido”. En su reflexión, la ausencia de liderazgo y de imposición se reconvierten en oportunidad para abrir procesos en los que es posible “ir construyendo poco a poco”. En este sentido, el referente del género sale cuando se mencionan los riesgos de obligar. El mismo entrevistado explica en otro momento de la conversación:

cuando hablábamos de cómo institucionalizarla [la interseccionalidad], claro, *el referente de género era como muy claro*, porque era como los pros y los contras. Entonces claro, sí, ha permitido llegar mucho. Pero también *nos encontramos las resistencias de los demás departamentos que se sentían obligados, que era en plan, joder, que vienen las de género y no me preguntan qué hago yo, qué me pasa, qué necesito, qué veo. Sino que me van a exigir mis datos para sus presupuestos. Me van a exigir*. (MI17)

No hay duda de que la política en igualdad ha avanzado mucho gracias a la aprobación de normativa que obliga la implementación de medidas (informes de impacto, datos desagregados, formaciones, etc.). Sin embargo, testimonios como este muestran que a veces la exigencia presenta contraindicaciones. Una técnica municipal que trabaja desigualdades en materia de migraciones hacía una reflexión similar: “¿qué ha pasado muchas veces con el tema del género? Que se ha vivido como imposición. Entonces se han creado muchas resistencias”, y con la interseccionalidad “estamos intentando hacerlo un poco más con cintura ancha. Es decir, más como intentando enamorar que adoctrinar” (MI7). El cargo intermedio con competencias en diferentes ejes de desigualdad, con una trayectoria profesional que incluye muchos años de técnica de igualdad, hace un ejercicio de autocrítica en este mismo sentido: “desde el género, yo

creo que no hemos movido. Yo me fui de género, y veía lo de género, que me estaban imponiendo el género, a la gente que no venía de género. (...) se enfadan, porque ese técnico no incorpora [la perspectiva de género], pero incorporarlo es muy difícil, porque es tan difícil como incorporar la interseccionalidad” (MI16). Esta profesional invita a “hacer proyectos de formas distintas”, en los que “desde distintas miradas (...) estás construyendo algo colectivo, que sabes que te mejorará tu día a día, tu política, y estás formando parte de ella, y luego es cuando tú transformas” (MI16). Esta reflexión invita a pensar en el trabajo institucional como un ejercicio potencialmente creador. Su invitación al desvío, haciendo las cosas de formas diferentes, nos lleva al siguiente apartado. En él reflexionamos sobre estrategias de trabajo orientadas a experimentar con otras formas de trabajo institucional, y sus conexiones con la idea del arraigo.

3.2. Ampliar la dimensión práctica del “arraigo”: el tiempo y las formas de liderazgo

Hasta ahora, hemos problematizado el arraigo desde el punto de vista de los límites que presenta la burocracia para una acción pública en clave interseccional. De esta forma, sugerimos que los aprendizajes que deja el estudio en particular de la institucionalización de la interseccionalidad pueden servir de referencia para una reflexión mayor sobre la capacidad de arraigo de proyectos orientados a la transformación y a la profundización democrática. En este apartado completamos el ejercicio poniendo el foco en las estrategias de trabajo que despliegan las personas entrevistadas para orientar la política pública en clave interseccional. Las hemos dividido en dos dimensiones: por un lado, la importancia de elementos que tienen que ver con el tiempo; y, por otro lado, la importancia de los estilos de liderazgo. Reflexionando sobre estos grupos de estrategias, ponemos de manifiesto dos cosas. En primer lugar, que la pregunta sobre la introducción de la interseccionalidad en políticas públicas a quien trabaja en las administraciones lleva a enfatizar dimensiones que tienen que ver con la cara informal de la política pública. Estas formas de trabajo amplían la dimensión práctica del arraigo, en el sentido que proponen Bussu *et al.* (2022). En segundo lugar, que limitar la institucionalización a la producción de burocracia oscurece cuestiones de carácter informal, pero, a su vez, centrales, en el proceso de arraigo de las ideas.

Marta Cruells, una agente de referencia en interseccionalidad en el *campo* académico que da un salto a la gestión municipal, exponía en un simposio los pasos que comienza a dar el ayuntamiento de Barcelona en la legislatura 2015–2019 para la puesta en marcha de la interseccionalidad en sus políticas (Cruells 2019). Cartografiar la entrada de esta perspectiva en la acción pública configura un mapa con prácticas escasas y muy puntuales, pero esto es lógico, explica, porque desarrollar una estrategia política de este calado es algo que no se hace de un día para otro. En su experiencia, la interseccionalidad requiere una intervención de tal magnitud que no podemos olvidar una variable fundamental: el tiempo. Esta idea se retoma en otro foro en el que Cruells recomienda ir “muy poco a poco”: hay cierta “adoración” hacia el concepto y esto puede generar prisas. La interseccionalidad no ofrece acuerdos más allá de la idea general de que las mujeres somos diversas. En consecuencia, propone calma para no saltarnos preguntas que son fundamentales en términos de política pública. Conocemos el punto de salida, pero el camino, incluso el horizonte, está por debatir. Por eso, invita a empezar haciéndonos preguntas “básicas” relacionadas con el qué y el por qué: ¿por qué queremos introducir

la interseccionalidad?, ¿cómo la entendemos?, ¿sobre qué ejes queremos intervenir? Son preguntas que no ofrecen consenso y tampoco se ponen sobre la mesa. En esta línea, una agente de igualdad municipal sugiere abrir procesos con una postura abierta y a la vez prudente, que permitan la duda y la incoherencia. “Estamos ensayando, pensando y reflexionando”, concluye en este fragmento:

O sea que nos hace replantearnos cuestiones (...) yo creo que estamos un poco reflexionando sobre eso, sin querer poner patas arriba cosas que hemos logrado y que todavía no están afianzadas. (...) estamos, yo creo que, con una postura abierta, muy prudente y que a veces nos puede hacer caer incluso en incoherencias. (...) son más preguntas a veces que respuestas claras. (...) somos conscientes de que estamos ensayando, pensando y reflexionando, (...) a día de hoy estamos todavía en ese proceso. (MI11)

En este caso, la prudencia tiene que ver con no “poner patas arriba cosas que hemos logrado y que todavía no están afianzadas”, una idea que repite una agente técnica de otro municipio: “tienes que ir avanzando, asentarlo y profundizando, pero tienes que asentar” (MI6). Con esto, pensamos en una forma de trabajo que avanza despacio, deteniéndose en los pasos hacia adelante y abierta a la posibilidad de retroceder. Una profesional de otra organización añade un aprendizaje que tiene que ver con adaptar las expectativas a la realidad: “muchas veces queremos como cambiar las cosas de... hacer pasos muy grandes”. Sin embargo, el brillo de las grandes acciones no debe negar la virtud de lo pequeño: “valorar y basarnos en los cambios como más pequeños y concretos (...) si podemos hacer un pequeño proyecto, pues valorar este proyecto (...) Valorar estos pequeños espacios de diálogo que tenemos, o de trabajo en conjunto, aunque no supongan un cambio en la dinámica general, ir valorando pues estas pequeñas transformaciones” (MI7).

La importancia de la calma, entendida como prudencia, y la apertura de procesos para generar acuerdos circundan alrededor de la variable tiempo: no es posible plantear una intervención atendiendo a estos criterios sin tiempo. Junto con la dimensión “práctica” y “espacial”, la dimensión “temporal” es para Bussu *et al.* (2022) una de las tres claves explicativas del arraigo institucional de la gobernanza participativa. Frente a acciones puntuales, las ideas arraigadas tienen un carácter iterativo, es decir, están consolidadas porque se repiten con regularidad. Sin embargo, en este texto relacionamos la importancia que otorgan al tiempo los testimonios recogidos en la investigación con la dimensión práctica del arraigo. Con esto, explicamos que la cuestión temporal no sólo tiene que ver con la sistematicidad. La importancia que adquiere el tiempo en estos testimonios conecta con formas de intervención que, a nuestro entender, también nutren la dimensión práctica del arraigo.

Sonia Bussu y su equipo nos ofrecen una aproximación a la dimensión práctica del arraigo explicando que, en su marco, “las conductas y actitudes participativas son tan importantes como los métodos y los procedimientos para arraigar las propuestas participativas de forma sostenible” (Bussu *et al.* 2022, 139), poniendo de manifiesto algo que ya avanza autora/es alineada/os con la vertiente sociológica del nuevo institucionalismo (Peters 2003) o la propia sociología de la acción pública (Lascoumes y Le Galès 2014): que la institucionalización, o la acción pública, no se limita a la arquitectura/ diseño institucional (p. ej. creación de estructuras de Gobierno) y a la producción de burocracia (p. ej. aprobación de normativa). La institucionalización

también tiene que ver con prácticas informales que desbordan, con creces, los aspectos formalizados a través de instrumentos de política (leyes, guías o planes de actuación). Con esto, nos referimos a dimensiones micro de política pública, como son las pautas de relación entre la/os agentes que producen acción pública, los liderazgos que activan o las rutinas que estructuran el día a día de una organización. Finalmente, y al lado de trabajos que han abordado la acción pública en igualdad y diversidad desde una óptica feminista, diríamos que la vertiente informal de la acción pública también se conecta con la experiencia y experimentación de las instituciones como fuente de malestar, rechazo o frustración (Ahmed 2012, 2018). Por tanto, sugerimos que complementar los acercamientos politológicos más ortodoxos a la institucionalización y el peso que otorgan a elementos de diseño formal, con un foco sobre los aspectos informales, privados e intangibles de la acción pública, ofrece claves relevantes para continuar la reflexión sobre el arraigo de las ideas. En lo que sigue, continuamos ampliando su dimensión práctica fijándonos en la importancia que adquieren los estilos de liderazgo.

El estudio de algunas experiencias pioneras sobre interseccionalidad en instituciones municipales ha mostrado la relevancia de algunos liderazgos clave en el impulso de estas políticas (Zugaza 2023). Estas figuras no sólo resultan de interés por su rol promotor, sino por la forma en que ejercen esta función. Una de ellas describía el liderazgo que ejercía del siguiente modo:

para transformar tienes que transformar tu propia administración. Y esto quiere decir liderazgos feministas, *otra manera de hacer (...)* Esto es un sistema de liderazgo distinto. (...) me doy cuenta de que tengo liderazgo distinto, y que *este liderazgo permite proyectos de este tipo.* (MI16)

Transformar introduciendo la interseccionalidad implica transformar la administración, y aquí no es suficiente con cambiar los contenidos, también hay que cambiar las formas. Esta entrevistada habla de un “liderazgo feminista” para manifestar una ruptura respecto al estilo hegemónico de gestión. No entramos a definir el concepto, y tampoco a evaluar si lo que describe se ajusta o no a una ética feminista de la gestión. Sin embargo, la idea interesa porque etiqueta una voluntad crítica por alejarse de los modelos tradicionales de gestión, y porque reconoce que este modelo le sirve como puente para intervenciones sensibles a la interseccionalidad. En lo que sigue, recogemos algunas de las prácticas en las que se concretan estos liderazgos de gestión alternativos.

Una técnica con recorrido en el ámbito de la igualdad de género y LGTBI reflexiona sobre los aprendizajes que incorpora a partir de esta trayectoria para la práctica de la interseccionalidad. Recuerda la elaboración de un plan LGTBI en el ayuntamiento que llevan a cabo en coordinación con otras áreas de la organización, un trabajo conjunto en el que se hace un esfuerzo consciente por acompañar en vez de exigir: “no lanzamos los objetivos de ‘esto os toca a vosotros’, sino que intentamos estar cerca como para poder explicarles, por qué es importante, o lo que ellos han valorado, cómo trabajarla desde esa perspectiva, porque no todo el mundo entiende lo mismo” (MI3). Esta lógica la traslada a lo que debería ser un trabajo basado en la interseccionalidad: “entonces la idea, o lo ideal, desde una mirada interseccional (...) es poder acompañar bien y no sólo lanzar ‘te toca hacer esto’, ‘te toca hacer lo otro’, ‘ya me darás los indicadores cuando termine el mandato’” (MI3). Frente a flujos de trabajo unidireccionales, se trata de promover dinámicas multidireccionales de “trabajo conjunto” basadas en la escucha y el

enriquecimiento mutuo, tal y como avanzan algunas guías pioneras sobre la aplicación de la interseccionalidad en políticas públicas (Coll-Planas y Solà-Morales 2019, Coll-Planas *et al.* 2021).

Una de estas formas de trabajo tiene que ver con evitar la imposición. En los contextos en los que se están abriendo procesos en interseccionalidad, y siempre desde una actitud cautelosa, la ausencia de obligación se vive como una oportunidad para evitar el rechazo que puede generar el obligado cumplimiento. En este punto, algunas entrevistadas toman nota de los aprendizajes que deja la institucionalización del *mainstreaming*. Sobre esto, una técnica en igualdad se alejaba de algunos estilos que pasan por la imposición y estrechan el espacio para la autocrítica: “no solamente es que pretendas informar y sensibilizar, es que parece como que quieres imponer, y que va a ser algo incuestionable” (MI4). Esta entrevistada cuenta con una trayectoria de muchos años en el ámbito municipal de las políticas de igualdad, y vive con preocupación la recepción del discurso en igualdad como un mensaje impuesto, a veces “agresivo”, que genera actitudes defensivas (MI14). Otra técnica de igualdad hacía suya esta crítica, identificando estas prácticas en su propio hacer: “qué nos pasa en igualdad, que vamos como, a veces, a veces, nos vamos con la verdad absoluta. Tengo mi ley, y tengo mi plan, y aquí está la verdad absoluta” (MI6). De aquí interesa cómo este escepticismo hacia estilos basados en la imposición se relaciona también con la importancia de tejer complicidades, generar alianzas y ajustar los objetivos/discurso a las áreas/personas con las que nos relacionamos.

sí es verdad que hay que trabajar mucho el tema de lo personal, de ganarse a la gente (...) Hay cuestiones que hay que ir poco a poco, pero hay que ir buscando también aliados y aliadas en el camino, no grandes imposiciones. (MI6)

En otro momento de la conversación, la misma entrevistada introduce la empatía y el conocimiento del trabajo que realizan otra/os agentes de otras áreas de la organización como estrategias para avanzar en transversalidad:

Entonces trabajarlo, articularlo, implica también tener mucho conocimiento, (...) de lo que está hablando la otra persona. Es decir, yo no puedo ir donde urbanismo, como un elefante en una cacharrería (...) Entonces hay que conocer, empatizar un poco también en la jerga de las otras administraciones, áreas o como quieras decirlo, para para poder articular. (MI6)

Sin obviar lo que nos quieren decir, es justo contextualizar los discursos de carácter impositivo, y todo lo que implican (ausencia de escucha, de trabajar complicidades, etc.), como actitudes reactivas en una organización a menudo hostil con la igualdad de género (Calvo *et al.* 2017, Lombardo y Bustelo 2021). Ahora bien, la causa no invalida el argumento, y de ahí la importancia de importar estos aprendizajes del ámbito específico del *mainstreaming* a las políticas que aspiran a promover una mirada interseccional. De hecho, una implementación del *mainstreaming* sensible a estas críticas puede devenir, casi sin quererlo, en una política con orientación interseccional. Llegamos a esta idea a través del relato de una técnica de igualdad que se hace cargo del riesgo de imponer su experiencia y su mirada como únicas. Desde la creencia de que la política en igualdad es un proceso de contaminación cruzada y de construcción colectiva, hay que evitar, en la medida de lo posible, generalizar la experiencia propia. Más que el contenido, “en el trayecto lo más importante es el encuentro con las personas” (MI8), concluye en su

reflexión, y desde aquí entendemos la política en igualdad como un espacio potencial de intercambio, escucha y transformación mutua.

Concluimos la reflexión sobre los estilos de liderazgo fijándonos en el caso de un municipio que comienza a experimentar con estrategias piloto para introducir la interseccionalidad en diferentes políticas. El papel de una de sus promotoras es descrito como un trabajo discreto y respetuoso, que, sin dictar una estrategia a la/os profesionales de la organización, dispone los recursos (arquitectura orgánica, proyectos, formas de trabajo, personal, etc.) para introducir, poco a poco, una estrategia interseccional en las políticas de la concejalía en la que interviene como asesora. En palabras de una de las técnicas de esta organización: “como quien no hace nada, cambias las fichas, mueves las mesas, incorporas gente, amplias, y de repente, no es un cambio material, no es un cambio de... No [sólo] pones más o menos profesionales, sino que es una mirada interseccional claramente, con una estrategia clara” (MI3). Esta profesional repite en diferentes momentos de la entrevista que “no sentimos que nos impusieran ninguna mirada”. Todo lo contrario: reconoce que le van dando sentido ellas mismas, sin darse cuenta, a través del trabajo que hacen. Describe el proceso como un proceso de crecimiento:

desde el departamento no nos sentimos que nos impusieran ninguna mirada. Yo creo que sentimos que nos hacían crecer, porque de repente teníamos una dirección mucho más grande, y que nos invitaban a trabajar conjuntamente (...). Y no te sientes colonizado, ni sientes que te están cambiando el abecedario, y ahora tienes que hablar de interseccionalidad, porque en el anterior gobierno hablaba de tal y ahora tienes... Te sientes mareado como una veleta. (MI3)

La entrevistada dice no sentirse “colonizada”: no les hacen hablar un idioma que no es el suyo, ni manejar conceptos que desconocen. Esto, reconoce, podría generar resistencias. Por eso, en este caso, la seducción pasa por evitar la imposición, promover cambios de manera discreta, “respetuosa” y “tranquila”:

[E]lla, claro, tenía clara esa mirada, y ya te digo que nosotros no éramos conscientes de que la estaba aplicando, pero luego, cuando han pasado dos años, dices, ‘ah, vale, ¡podrías haberlo dicho!’ (risas). Pero bueno, es verdad que decirlo hace que a lo mejor la gente tenga resistencias. O ahora me viene la asesora de turno, y me da su librito. Entonces está bien, yo pienso que es una manera como muy respetuosa y muy... muy tranquila. (MI3)

Estas ideas se repiten en otros momentos, y se acompañan con referencias a la “humildad” (MI3) como otro aspecto relacional que facilita que la interseccionalidad no se viva desde la confusión, porque resulta muy difícil, o desde la amenaza, porque parece que viene a ponerlo todo patas arriba. También menciona la capacidad de delegar: “si colocas personas que a lo mejor están haciendo en ese momento ese trabajo clave o... que te interesa que sea estratégico, de repente, facilitas que la mirada se contamine, ¿no?”, “yo creo que eso también lo aprendí, ¿no? De decir, ostras, a veces delegar va muy bien para poder aplicar esa estrategia” (MI3).

Hasta aquí, hemos recogido la importancia de elementos que circundan alrededor de los estilos de liderazgo: el acompañamiento frente a la exigencia o la imposición arriba-abajo, la promoción de dinámicas de trabajo conjunto basadas en la escucha, la capacidad de delegar y otros aspectos de carácter relacional, como la importancia de las

complicidades y las alianzas y el trabajo discreto, entre otros. Reflexionar sobre el papel que tienen estas dimensiones en las posibilidades de una acción pública en interseccionalidad ha cumplido una doble función. Primero, ampliar, a través de ejemplos concretos y empíricamente fundados, la dimensión práctica del arraigo. Y segundo, mostrar la centralidad que toman aspectos de carácter relacional en la acción pública en interseccionalidad. Si en el apartado anterior sugeríamos que los abusos de la burocracia inhiben la capacidad de arraigo de las ideas, en este apartado hemos estirado el argumento, señalando que limitar la aproximación a la institucionalización a la producción de burocracia oscurece elementos informales, no formalizables, pero de crucial importancia, para que los programas políticos que aspiran a transformar no sólo se institucionalicen, sino también arraiguen.

4. Conclusiones

Este artículo ha puesto en diálogo algunos hallazgos de una investigación dirigida a analizar la forma en que se institucionaliza la interseccionalidad en España, con la aproximación al trabajo institucional en términos de “arraigo” que propone Sonia Bussu junto con otros autores (2022). Sugerimos que los aprendizajes derivados del estudio en particular de la institucionalización de la interseccionalidad pueden estimular reflexiones mayores sobre la capacidad de arraigo de proyectos orientados a la profundización democrática. En lo que sigue, recogemos las principales aportaciones que deja este artículo, y algunas cuestiones que quedan abiertas para futuras indagaciones de corte normativo o empírico.

La aportación de este texto ha sido triple. A pesar de los avances que experimenta este ámbito de estudio y de intervención en los últimos años (Krizsan *et al.* 2012, Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, La Barbera *et al.* 2022, Coll-Planas *et al.* 2024), la entrada de la interseccionalidad en políticas públicas es, todavía, una cuestión poco documentada por la literatura académica. Al introducir dimensiones de análisis que señalan las oportunidades y los obstáculos que encuentran distintas formas de acción pública en clave interseccional, hacemos una aportación que cubre un vacío en la literatura. En segundo lugar, problematizar los límites y las posibilidades que encuentra la interseccionalidad en la acción pública municipal disociando institucionalización y arraigo, ha permitido establecer un diálogo crítico con los instrumentos formales de la acción pública experto-burocrática asociados a la política en igualdad de género. Esto nos ha llevado a señalar los abusos de la burocracia como un marco explicativo para comprender la baja capacidad de arraigo que acusan algunas ideas orientadas a la transformación.

En tercer lugar, este texto ha ampliado la intervención de Bussu *et al.* (2022) sobre el aspecto “práctico” del arraigo, añadiendo dimensiones de interés a la hora de reflexionar sobre formas de trabajo institucional sensibles a la interseccionalidad. Entre otras cosas, el texto ha señalado la importancia de dimensiones ligadas al tiempo y a las cuestiones de carácter interpersonal y relacional (p. ej. estilos de liderazgo, complicidades, empatía, etc.) a la hora de introducir estrategias transformadoras en diferentes administraciones. Este resultado también nos lleva a reivindicar las trastiendas o la cara invisible de la acción pública. Con esto, nos referimos a todo aquello que el análisis de políticas públicas más ortodoxo presenta como marginal, irrelevante o carente de capacidad explicativa debido a su orientación privada y no productiva. En este sentido, las entrevistas han

emergido como una técnica muy adecuada para desvelar dimensiones más difíciles de apreciar en un análisis limitado al estudio de instrumentos de política.

Concluimos este artículo con dos cuestiones abiertas. En primer lugar, pensar la acción pública a la luz del arraigo no sólo es enriquecedor desde un punto de vista analítico, sino también operativo, porque permite profundizar en la aparente contradicción que indica la existencia de programas políticos muy institucionalizados pero que, a la vez, demuestran una capacidad de transformación muy baja. En paralelo, a lo largo de este texto hemos reflexionado sobre las dificultades que encuentra el arraigo en el marco de una acción pública burocrática. Esta crítica es coherente con trabajos previos preocupados por los problemas que acarrea el exceso de burocracia en un contexto neoliberal (Hibou 2020, Martínez-Palacios 2021a, 2021b), y sugieren que reflexionar e intervenir sobre ella críticamente es pertinente. Con todo, la pregunta que se abre aquí es si la convivencia entre arraigo y burocracia es posible, y si la institucionalización burocrática inhibe, de forma irremediable, el potencial de programas políticos transformadores.

En segundo lugar, el acercamiento al arraigo que ha tomado como referencia este artículo (Bussu *et al.* 2022) es, como venimos insistiendo, conceptualmente útil, pero puede desembocar en perspectivas conservadoras de la acción pública si no dialogan activamente con la teoría crítica. Sin hacerla explícita, esta/os autora/es manejan una perspectiva sistémica de lo social, donde el arraigo implica armonía respecto a un entorno en el que las ideas aspiran a adaptarse. Esta visión es problemática si pensamos en arraigar propuestas que no buscan asimilarse al sentido común, sino que luchan contra él: si buscan transformar, la interseccionalidad, las innovaciones democráticas, y todas aquellas propuestas originalmente disruptivas, tienen que ser disfuncionales. Los programas orientados a la justicia social no deberían ser funcionales en un sistema desigual (Ahmed 2018). Desde este punto de vista, también podemos pensar las propuestas que buscan cambiar el orden establecido como propuestas *contra-arraigo*.

Referencias

- Ahmed, S., 2012. *On being included: Racism and diversity in institutional life* [en línea]. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780822395324>
- Ahmed, S., 2018. *Vivir una vida feminista*. Barcelona: Bellaterra.
- Alonso, A., 2015. *El mainstreaming de género en España. Hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bacchi, C., y Eveline, J., 2003. Mainstreaming and neoliberalism: A contested relationship. *Policy and Society* [en línea], 22(2), 98–118. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(03\)70021-6](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(03)70021-6)
- Bussu, S., *et al.*, 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 133–145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>
- Bustelo, M., 2016. Tres décadas de Feminismo de Estado y políticas de igualdad en España. En: M.C. La Barbera y M. Cruells López, eds., *Igualdad de género y no*

discriminación en España: Evolución, problemas y perspectivas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 29–58.

- Calvo Borobia, K., *et al.*, 2015. El papel del conocimiento experto en las políticas públicas de igualdad en España. *Investigaciones Feministas* [en línea], 5, 157–184. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47956
- Carasthesis, A., 2016. *Intersectionality: Origins, contestations, horizons* [en línea]. Lincoln: University of Nebraska Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1fzhfz8>
- Carbin, M., y Edenheim, S., 2013. The intersectional turn in feminist theory: A dream of a common language? *European Journal of Women's Studies* [en línea], 20(3), 233–248. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1350506813484723>
- Collins, P.H., 2016. Lost in translation? Black feminism, intersectionnalité et justice sociale. En: F. Fassa, E. Lépinard y M. Roca i Escoda, eds., *L'Intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. París: La Dispute, 53–74.
- Coll-Planas, G., del Amo, T., y Solà-Morales, R., 2024. “From ‘it’s not possible’ to ‘how we can do it’”. Challenges, opportunities and proposals to adopt intersectionality in local administration. *Public Policy and Administration* [en línea], 39(1), 69–86. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/09520767231185447>
- Coll-Planas, G., Solà-Morales, R., y García-Romeral, G., 2021. *Aplicación de la interseccionalidad en las políticas y servicios de igualdad y no discriminación: Reflexiones críticas y recomendaciones* [en línea]. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya. Disponible en: <https://www.idhc.org/arxiu/recerca/Intsersec-es-2.pdf>
- Coll-Planas, G., y Solà-Morales, R., 2019. *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales* [en línea]. Ajuntament de Terrassa: Igualdades Conectadas. Disponible en: <https://igualtatsconnect.cat/wp-content/uploads/2019/09/Publicacion-Igualtats-Connect-ES.pdf>
- Consejo Europeo, 1998. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)* [en línea]. Mayo. Estrasburgo. Disponible en: <https://www.unhcr.org/media/gender-mainstreaming-conceptual-framework-methodology-and-presentation-good-practices>
- Cruells, M., 2019. *¿Qué políticas públicas necesitamos para abordar la desigualdad interseccional?* [Audio] [en línea]. Intervención en el simposio titulado “Intersekzionalitatea: identitate anitzak simposioa”, organizado por Eusko Ikaskuntza. Bilbao, 28 noviembre. Disponible en: https://www.eusko-ikaskuntza.eus/files/albisteak/2019.11.28_MartaCruells.mp3
- Davis, K., 2008. Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist Theory* [en línea], 9(1), 67–85. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1464700108086364>
- Elstub, S., y Escobar, O., 2019. Defining and typologising democratic innovations. En: S. Elstub y O. Escobar, eds., *Handbook of Democratic Innovation and Governance* [en línea]. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 11–31. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>

- Hankivsky, O., y Jordan-Zachery, J.S., 2019. *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy* [en línea]. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98473-5>
- Hibou, B., 2020. *La burocratización del mundo en la era neoliberal*. Madrid: DADO.
- Krizsan, A., Skjeie, H., y Squires, J., 2012. *Institutionalizing intersectionality. The changing nature of European equality regimes* [en línea]. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137031068>
- La Barbera, M.C., Espinosa-Fajardo, J., y Caravantes, P., 2022. Implementing intersectionality in public policies: Key factors in the Madrid City Council, Spain. *Politics & Gender* [en línea], 1–28. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X22000241>
- La Barbera, M.C., et al., 2020. *Hacia la implementación de la interseccionalidad: El ayuntamiento de Madrid como caso de estudio*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P., 2005. Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. En: P. Lascoumes y P. Le Galès, eds., *Gouverner par les instruments* [en línea]. París: Presses de Sciences Po, 11–44. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Lascoumes, P., y Le Galès, P., 2014. *Sociología de la acción pública*. 2ª ed. Ciudad de México: El colegio de México.
- Lombardo, E., y Bustelo, M., 2021. Sexual and sexist harassment in Spanish universities: Policy implementation and resistances against gender equality measures. *Journal of Gender Studies* [en línea], 31(1), 8–22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09589236.2021.1924643>
- Martínez-Palacios, J., 2021a. *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978–2017)*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua.
- Martínez-Palacios, J., 2021b. La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España. *Revista Internacional de Sociología* [en línea], 79(2), e184. Disponible en: <http://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.48>
- Martínez-Palacios, J., y Martínez García, P., 2017. Presentación. *Investigaciones Feministas* [en línea], 8(1), 9–17. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/56617>
- Peters, B.G., 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gerisa.
- Squires, J., 2007. *The new politics of gender equality*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Teddle, C., y Yu, F., 2007. Mixed methods sampling. *Journal of Mixed Methods Research* [en línea], 1(1), 77–100. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1558689806292430>

Verloo, M., 2013. Intersectional and cross-movement politics and policies: Reflections on current practices and debates. *Signs* [en línea], 38(4), 893–915. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/669572>

Young, I.M., 2000. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

Zugaza, U., 2023. *Entre los caminos trillados y las líneas de deseo. La institucionalización de la interseccionalidad en la política en igualdad en España (1983–2021)*. Tesis Doctoral. 12 de mayo. Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea.