

¿Es la institucionalización de la interseccionalidad un insumo para la profundización democrática? Primeras notas sobre el análisis crítico de la institucionalización de la interseccionalidad en España.*

Uxue Zugaza Goienetxea

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

uxue.zugaza@ehu.eus

*** RESULTADOS PROVISIONALES. NO CITAR.**

Trabajo en proceso. La autora agradecerá cualquier comentario, crítica o aportación de cara a la mejora del documento.

Resumen. Esta ponencia se inscribe en las primeras fases del trabajo de campo de una Tesis Doctoral en curso (2018-2022) que tiene como objetivo general analizar la institucionalización de la interseccionalidad a través de las políticas de igualdad de género en el Estado español. Los primeros resultados que mostramos ponen en diálogo el “viaje” de la interseccionalidad a las instituciones y algunas tensiones que se desprenden de la institucionalización de la igualdad de género en España, para abordar la pregunta que titula el texto: ¿supone la institucionalización de la interseccionalidad un insumo para la profundización democrática? La comunicación aborda este interrogante a través del análisis de contenido de 26 planes de igualdad locales y 12 planes de igualdad autonómicos.

Palabras clave: Institucionalización, Interseccionalidad, Mainstreaming de Género, Instrumentación, Planes de igualdad

1. Introducción

Esta ponencia se inscribe en las primeras fases del trabajo de campo de una Tesis Doctoral en curso (2018-2022) que tiene como objetivo general analizar la institucionalización de la interseccionalidad a través de las políticas de igualdad de género en el Estado español.

La apertura de las políticas públicas a integrar la intersección de las desigualdades de género, clase, raza, edad, orientación sexual o discapacidad, interpela de forma directa a las exclusiones que reproduce una perspectiva unitaria de las desigualdades (Hancock, 2007). Lo cierto es que desde que la jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw pusiera nombre a la complejidad del cruce de las desigualdades entre el género y la raza que experimentaban las mujeres afroamericanas en EEUU (1989), han sido numerosas las aportaciones que han explorado el potencial de la interseccionalidad como herramienta para la profundización democrática desde el ámbito de las políticas públicas (Manuel, 2006; Squires, 2007; Collins, 2017). Las pulsiones del Black Feminism

circulan en los escritos que abordan la interseccionalidad desde la teoría social crítica (Collins, 2000; Collins y Bilge, 2016), y trazan los contornos de una herramienta que hunde sus raíces en las críticas a las opresiones de raza y de clase que atraviesan las demandas de justicia social de las mujeres negras y de color¹. De este modo, el “diálogo solidario” (Collins, 2017) entre interseccionalidad y profundización democrática se sintetiza a través de la premisa de que “cuando ellas entran, entramos todas” (Crenshaw, 1989: 167).

Las administraciones públicas parecen tomar este testigo. En un momento en el que la interseccionalidad goza de una buena acogida en la retórica de este tipo de instituciones, la aportación que presentamos parte de la necesidad de situar la mirada sobre la forma en que se está institucionalizando esta herramienta. Si bien existe un campo de trabajos que exploran los factores que favorecen la entrada de la interseccionalidad en el diseño y la implementación de políticas públicas (Verloo, 2006; Lombardo y Verloo, 2010; Krizsan et al., 2012; Verloo et al., 2012; Walby et al., 2012; Cruells, 2015), esta ponencia pone el foco sobre la institucionalización de la interseccionalidad partiendo de la premisa epistemológica de que no es posible comprender los procesos de institucionalización al margen de las relaciones de poder y de resistencia que estructuran este proceso (Bourdieu 2002 [1993]). Los primeros resultados que se presentan a continuación tratan de ofrecer las primeras pinceladas a esta cuestión a través de la pregunta que titula el texto: ¿supone la institucionalización de la interseccionalidad un insumo para la profundización democrática?

La comunicación aborda este interrogante partiendo, en primer lugar, de la premisa de que comprender la institucionalización de la interseccionalidad implica problematizar, primero, la estrategia y la visión normativa de la igualdad que reproducen las políticas públicas. Esta idea se inspira en las premisas epistemológicas de la sociología de la acción pública que enfatizan la instrumentación de la acción pública como marco conceptual para analizar los procesos de institucionalización (Lascoumes y Le Galès, 2014; Laborier y Lascoumes, 2005).

A través del análisis de contenido de 26 planes de igualdad locales y 12 planes de igualdad autonómicos contrastamos, en primer lugar, *la tesis de que la estrategia popularizada de mainstreaming de género (MSG) se proyecta a través de una lógica experto-burocrática que no se entiende al margen del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) de la administración* (Bacchi y Eveline, 2004; Squires, 2007). Del estudio

¹ Empleamos el término “mujeres de color” traduciendo la noción “women of color” que intelectuales y activistas del feminismo negro emplean en los textos para autorreferenciarse.

de los planes se desprenden tres tensiones que dialogan con esta tesis: (1) la tensión entre diferentes concepciones normativas y estrategias para abordar la igualdad, (2) la tensión entre la creatividad y la transformación, por un lado, y la lógica burocrática de la administración, por otro lado y (3) la tensión entre la lógica arriba-abajo, por un lado, y la lógica abajo-arriba, por otro lado.

Estas tensiones desvelan el MSG como una noción polisémica objeto de múltiples apropiaciones (Jacquot, 2006; Verloo, 2001). Argumentamos, en segundo lugar, que *estas tres tensiones estructuran, en diferentes sentidos, la institucionalización de la interseccionalidad*. La ponencia aborda este punto a partir del análisis de la reproducción de roles e imaginarios sobre mujeres atravesadas por múltiples ejes de desigualdad, por un lado, y el marco discursivo de la interseccionalidad que se desprende de los planes, por otro lado. Se trata de indicios que, lejos de presentarse como resultados definitivos, habrán de ser explorados con mayor profundidad en las siguientes fases de la investigación.

2. Epistemología, metodología y muestra

2.1 Epistemología

El marco epistemológico empleado para abordar el objetivo de investigación se asienta en las aportaciones de la sociología de la acción pública (Lascombes y Le Galès, 2014). En contrapartida a la visión *problem-solving* del análisis de política pública tradicional, en el corazón de este enfoque reside la idea de la política pública como variable dependiente (Fontaine, 2014). Esta idea cristaliza a través de las aportaciones constructivistas del análisis de políticas públicas, que estudian la *policy* como el producto cognitivo de conflictos y negociaciones de la interpretación del mundo de los agentes que ocupan el espacio de decisión e influencia de la elaboración de la política pública (Muller, 2002 [2000], Jolly, 2010). Otros enfoques llaman la atención sobre la visión de las políticas públicas como recursos para la acción. Se trata de abordajes que enfatizan la fase de la implementación de la política pública y se interesan por las apropiaciones, las estrategias autónomas de los agentes, la instrumentación de la burocracia, la inefectividad buscada o los comportamientos de dominación y resistencia que ocurren las interacciones entre administradores y administrados (Lascombes y Le Galès, 2014). En definitiva, el conjunto de estos abordajes comprende la política pública como el exponente más visible de todo un conjunto de elementos que componen la acción pública: marcos cognitivos, formas de organización, relaciones estratégicas entre actores, burocracia, instrumentos de política, etc.

Este trabajo parte de esta premisa epistemológica y pone el foco en la “instrumentación” de la acción pública para comprender la institucionalización de la interseccionalidad (Lascoumes y Le Galès, 2014, 2007). La instrumentación “remite al conjunto de problemas planteados por la selección y el uso de instrumentos (técnicos, medios de operar, dispositivos) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental. Se trata de entender no solamente las razones que conducen a la elección de un instrumento en relación con otro sino de considerar los efectos producidos por esa decisión” (Lascoumes y Le Galès, 2014: 113). Detrás de esta estrategia está la idea de que, comprender las políticas públicas a través de los instrumentos permite desvelar aspectos clave de la sociología política que revelan la acción pública como un “espacio sociopolítico” construido a través de técnicas e instrumentos, finalidades y proyectos (Lascoumes y Le Galès, 2005: 12).

2.2 Muestra

Este marco conceptual constituye el enclave metodológico de la investigación que se presenta. La institucionalización de la interseccionalidad se desvela a través del “rastreo” de la instrumentación de la acción pública: la puesta en marcha, la combinación, los viajes, las apropiaciones o los efectos esperados e inesperados de los instrumentos de política. Para llegar a ellos, esta primera fase de la investigación se ha llevado a cabo por medio de un análisis de contenido de 38 planes de igualdad de género implementados en las capitales de provincia y comunidades autónomas del Estado español, aprobados o vigentes en el año 2019. A continuación detallamos la justificación de los criterios en la elección del material empírico que conforma la muestra.

Dentro de las cuatro tipologías de instrumentos que distinguen Lascoumes y Le Galès en su trabajo (2014: 116), los planes se ubican dentro de las “normas estándares y buenas prácticas”. La elección de los planes enfocados en la igualdad de género se justifica debido al peso del género en la política de igualdad en el Estado español (Alonso et al. 2012; Bustelo, 2009), circunstancia que determina que el estudio de la institucionalización de la interseccionalidad pase, en primer lugar, por el análisis de la institucionalización de la igualdad de género.

La muestra de los planes de igualdad se ha limitado a través de la aplicación de dos criterios: 1) la jerarquía del municipio en la escala de la administración, seleccionando los planes pertenecientes a las capitales de provincia del Estado, y 2) el marco temporal al que pertenecen los planes, limitando la muestra a aquellos planes o bien vigentes, o bien aprobados en el año 2019.

La magnitud del número municipios que componen el Estado español (8.131 municipios según datos del INE) ha obligado a acotar la muestra, por inabarcable, a través de la aplicación del primer criterio. Tal vez el transcurso de la investigación obligue a ampliar la muestra a más municipios. El segundo criterio se justifica al carecer de sentido analizar un plan desactualizado por inoperativo. Por último, el interés por los planes locales se justifica a través del hecho – evidente – de que es en los municipios donde se aplican las acciones que determinan los planes. En el caso de los planes autonómicos, interesan por el papel de los Institutos de la Mujer autonómicos en el diseño de la política de igualdad, por un lado, y por la intensificación del control y restricción de autonomía en las competencias de igualdad sobre las administraciones locales por parte del Estado y las Comunidades Autónomas que establece la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013).

Los planes se han obtenido a través de una primera búsqueda en los portales web de los ayuntamientos y comunidades autónomas correspondientes. El material no disponible en internet se han localizado a través del contacto con las administraciones a través de carta o e-mail.² Las siguientes tablas (Tabla 1 y 2) recogen la muestra de los planes localizados y vigentes analizados para esta primera fase de la investigación.

Tabla 1. Planes de igualdad vigentes o aprobados en el año 2019 en las capitales de provincia del Estado español para la muestra del análisis. N= 26 (selección de un total de 52 capitales de provincia)³

Ayuntamiento	Título completo	Año aprobación	Periodo
Ciudad autónoma de Melilla	II plan estratégico de igualdad de oportunidades 2018-2022	2018	2018-2022
Ayuntamiento de Zaragoza	II plan de igualdad 2018-2021	2018	2018-2021

² A fecha de entrega de este documento, las respuestas se reparten de la siguiente manera. Entre las administraciones locales, obtengo respuesta de A Coruña y Cádiz. Cádiz carece de plan específico de género (aunque me remiten al plan contra la violencia de género y la LGTBIFobia). A Coruña responde con un plan interno de igualdad de género para las personas que trabajan en el ayuntamiento. No responden a la solicitud: Cuenca, Huesca y Teruel. El resto de administraciones locales que no aparecen en la tabla 1 carecen de plan actualizado. Entre las administraciones autonómicas Cantabria y Cataluña responden que carecen de plan (en el caso de Cataluña la aprobación está prevista para finales de junio). Andalucía, Murcia y Valencia no han respondido a la solicitud. Las comunidades autónomas restantes y que no aparecen en la tabla 2 carecen de plan actualizado.

³ Se incluyen aquí las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Ayuntamiento de Alicante	I Plan municipal de igualdad entre mujeres y hombres Ayuntamiento de Alicante	2019	No consta
Ayuntamiento de Almería	III plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la ciudad de Almería 2015-2019	No consta	2015-2019
Ayuntamiento de Valencia	Plan marco de igualdad entre mujeres y hombres. Programación 2018-2019	No consta	2018-2019
Ayuntamiento de Barcelona	Plan para la justicia de género	2016	2016-2020
Ayuntamiento de Toledo	II plan de igualdad entre mujeres y hombres de la ciudad de Toledo 2018-2021	2017	2018-2021
Ayuntamiento de Burgos	I plan municipal de igualdad de oportunitades entre mujeres y hombres y contra la violencia de género 2016-2021	No consta	2016-2021
Ayuntamiento de Sevilla	IV plan municipal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para la ciudad de Sevilla 2016-2020	No consta	2016-2020
Ayuntamiento de Segovia	IV plan municipal de igualdad de Segovia	No consta	2018-2021
Ayuntamiento de Santander	III plan municipal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres	2016	2016-2020
Ayuntamiento de Ciudad Real	II plan de igualdad entre mujeres y hombres en el municipoi de Ciudad Real	2016	2015-2019
Ayuntamiento de Pamplona	III plan para la igualdad de Pamplona. Documento estratégico 2016-2022	2016	2016-2022
Ayuntamiento de Palma	Plan de igualdad de género de Palma 2017-2021	2017	2017-2021
Ayuntamiento de Oviedo	III Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres del ayuntamiento de Oviedo 2018-2020	No consta	2018-2020
Ayuntamiento de Gasteiz	IV Plan para la igualdad de género en Vitoria-Gasteiz	2018	2018-2021
Ayuntamiento de Girona	V pla municipal d'igualtat 2016-2019. Pla de politiques de dones de l'Ajuntament de Girona	2017	2016-2019
Ayuntamiento de Granada	V plan municipal de igualdad entre mujeres y hombres 2018-2022	2018	2018-2022

Ayuntamiento de Guadalajara	I plan operativo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el municipio de Guadalajara	No consta	2019-2022
Ayuntamiento de Ourense	III Plan para la promoción de la equidad de género 2017-2020	2017	2017-2020
Ayuntamiento de Guadalajara	Estrategia municipal para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2019-2030	No consta	2019-2030
Ayuntamiento de Murcia	II Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres del municipio de Murcia 2018-2019	No consta	2018-2019
Ayuntamiento de Jaén	II plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la ciudad de Jaén	No consta	2016-2020
Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria	III plan de igualdad entre mujeres y hombres en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria	2017	2018-2021
Ayuntamiento de Madrid	Plan estratégico para la igualdad de género de la ciudad de Madrid	No consta	2018-2020
Ayuntamiento de Lleida	III plan municipal de políticas de igualdad de género a Lleida 2017-2021	2017	2017-2021
N total	26		

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Planes de igualdad vigentes o aprobados en el año 2019 en las comunidades autónomas del Estado español para la muestra del análisis. N= 12 (muestra de un total de 17 comunidades autónomas)

CCAA	Título completo	Año	Periodo
Comunidad Foral de Navarra	Programa de igualdad entre mujeres y hombres de la administración de la comunidad foral de Navarra 2019	2019	NC-NC
Gobierno de Aragón	I plan estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en Aragón (2017-2020)	NC	2017-2020
Principado de Asturias	II plan estratégico de igualdad del principado de Asturias	NC	2016-2019
Gobierno de Canarias	Estrategia para la igualdad 2013-2020	NC	2013-2020
Comunidad de Madrid	Estrategia madrileña para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2018-2021	2018	2018-2021

Junta de Castilla y León	Agenda para la igualdad de género 2020	NC	NC-NC
Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha	II plan estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla la Mancha 2019-2024	2018	2019-2024
Gobierno de La Rioja	I plan estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en La Rioja	NC	2019-2022
Junta de Extremadura	V plan estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres de Extremadura	NC	2017-2021
Xunta de Galicia	VII plan estratégico de Galicia para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2017-2020	NC	2017-2021
Gobierno vasco	VII plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE	2018	2018-2021
Gobierno Islas Baleares	IV Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2015-2020	NC	2015-2020
N total	12		

Fuente: elaboración propia

La dificultad en el acceso al material empírico en su totalidad según los criterios establecidos limita el alcance de los planes analizados y, por tanto, de los resultados que se desprenden del análisis. Advertimos, pues, la necesidad de una lectura prudente de los datos que se irán completando, matizando y regulando en la medida en que localicemos los planes pendientes.

2.3 Metodología

El material empírico que compone la muestra se ha sistematizado y organizado a través de las dimensiones que recogemos en la tabla siguiente tabla (Tabla 3):

Tabla 3. Ficha de sistematización de la muestra localizada y seleccionada

FICHA TÉCNICA DEL DOCUMENTO	
Nº / Código	
Título completo	
Año	
Periodo	
Autoría del material	

Adscripción orgánica	
Organismos / Entidades / Otros que colaboran en la elaboración	
Nivel administrativo	
Financiación (si consta)	
ESTRUCTURA BÁSICA DEL DOCUMENTO	
Nº páginas	
Objetivo del plan	
Nombra la interseccionalidad en objetivo / principios / actuación (sí / no)	
Principios rectores (PR)	
Ámbitos de actuación (AA)	
Ámbitos de diagnóstico (AD)	
Incluye mecanismos de evaluación	
Incluye presupuesto destinado	

Fuente: elaboración propia

El análisis de contenido de los planes se ha llevado a cabo a través del software para análisis de datos cualitativo ATLAS.TI, por medio de un sistema de codificación que detallamos a continuación (Tabla 4). El diseño de las dimensiones que conforman el soporte del análisis de contenido adapta la propuesta metodológica del proyecto europeo MAGEEQ que analiza los marcos interpretativos del mainstreaming de género en la política doméstica europea (Verloo, 2007).

Tabla 4. Sistema de codificación para el análisis de la institucionalización de la interseccionalidad a través de los planes de igualdad de género.

Categoría	Subcategoría	Código
1. VOZ / PRESENCIA Y MARCO	Voz/voces presentes en el texto	<ul style="list-style-type: none"> • Actores • Documentos • Genealogías
	Marco interpretativo de la igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptos clave de género • Definición del concepto clave • Definición de la interseccionalidad • Otros conceptos clave

2. PROBLEMATIZACIÓN DE LA IGUALDAD / DESIGUALDAD (DIAGNÓSTICO)	Construcción del problema de la desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Causas / Mecanismos de reproducción • Definición del problema
	Desigualdades interseccionales	<ul style="list-style-type: none"> • Referencias a Diversidad • Referencias a Ejes / Sujetos • Interseccionalidad (diagnóstico)
3. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS Y SOLUCIONES (PRONÓSTICO)	Explicitación de acciones y objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones • Interseccionalidad (pronóstico) • Objetivo
	Construcción de la solución	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia • Justificación objetivo • Marco de la solución • Sectorialidad vs Transversalidad
	Atribución de roles en el pronóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos privilegiados (referencias) • Llamada a la (in)acción
	Marcos interpretativos NPM	<ul style="list-style-type: none"> • Estandarización • Lenguaje managerial • Profesionalización / Experticia • Evidencias / Indicadores
4. PARTICIPACIÓN Y ACCESO	Diseño del plan	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración
	Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Alianzas • Participación • Presencia • Reconocimiento
	Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Imaginarios y roles

Fuente: elaboración propia, adaptado de Verloo (2007).

3. Análisis de los resultados

3.1 Tres tensiones en torno a la igualdad de género

a. Diferentes concepciones y estrategias en torno a la igualdad

La igualdad como concepto polisémico

La diversidad de nociones y marcos interpretativos que acompañan la definición de la igualdad y del MSG es una prueba del carácter “polisémico” de ambas nociones (Jacquot, 2006; Verloo, 2001). La falta de consenso se encuentra, de hecho, en el embrión del diseño de la estrategia de la política de la igualdad que impulsa el Consejo Europeo (CE), y ello se materializa en la elaboración de un concepto indefinido y ambiguo, “carne” de múltiples apropiaciones (Jacquot, 2006). Esta falta de concreción se vislumbra en la variedad de usos que toma la igualdad en los planes estudiados. Esta primera tensión indaga en torno a estas apropiaciones, al entender que “desnaturalizar” la propia concepción de la igualdad que movilizan los planes desvela muchas de las tensiones que se desprenden de la institucionalización de la interseccionalidad. Se trata de una premisa que toma su inspiración en la crítica de los feministas negros al universalismo excluyente al que apela la noción de igualdad de los feminismos hegemónicos del Norte global (Davis, 2005 [1981]; hooks, 1984).

Son los planes locales los que mayor riqueza y diversidad muestran en relación a la definición de la igualdad (teniendo en cuenta el sesgo de que son más numerosos los planes locales estudiados). La mayoría de ellos se hace eco de una noción de igualdad más radical y transformadora, con referencias a marcos críticos como “equidad de género”, “relaciones de poder”, “justicia de género”, o cuestionamientos en torno al “sujeto político” de la igualdad. Se trata de referencias que conviven de forma compleja, y a veces superpuesta, con marcos menos transformadores. El hecho de que conceptos normativamente antagónicos (p.e. igualdad y equidad) convivan, a menudo, de forma armoniosa en un mismo plan, nos habla mucho de la disolución de la carga normativa de los conceptos cuando son asimilados a través del lenguaje burocrático (Hankivsky, 2005). De forma interesante, un plan (P673)⁴ se hace eco de la “dificultad” en “la inexistencia de una definición de igualdad de género que sea común y sirva de referencia a toda la organización”. Este punto descubre una mina para explorar la relación entre la democracia participativa y la definición de la igualdad de género,

⁴ Plan Ayto. Barcelona

elemento sobre el que volveremos más adelante (apartado 3.2). La evasión de la noción de la igualdad respecto a marcos críticos con el poder se produce con mayor intensidad en los planes autonómicos estudiados. Destacan también fórmulas que aluden al desarrollo económico y la gobernabilidad democrática como marcos discursivos para justificar la igualdad de género, punto sobre el que incidiremos más adelante. Mieke Verloo explica el rol de este tipo de “marcos estratégicos” para desactivar las resistencias que pueden generar las políticas de igualdad entre los actores comunes – burócratas que implementan las políticas (2001: 9).

La estrategia de MSG ya reproduce una visión normativa de la igualdad: la igualdad de oportunidades y la confusión entre mainstreaming y transversalidad

En todo caso, si hay un hilo común que no distingue entre los planes locales y autonómicos, es el de la definición de la estrategia para la implementación de la igualdad de género. El MSG se asimila como parte de un enfoque dual que combina acciones positivas y la transversalidad de género, tal y como muestran los planes estudiados. Esta es una consecuencia lógica del carácter arriba-abajo del MSG, que se introduce a través de la referencia a las definiciones marco que elaboran organismos supranacionales con efectos armonizadores en los países que se aplican. Son referentes principales en este punto la Conferencia Beijing de 1995 y la definición que elabora el grupo de expertas del Consejo Europeo en 1996.

Lo relevante en este punto es el hecho de que la noción popularizada de transversalidad ya trae aparejada una idea previa de la igualdad de género. Desnaturalizar una dimensión que se da por hecho en los planes, la noción de igualdad, desvela la tensión, en este caso, entre el marco de la igualdad de oportunidades frente al marco de la transformación social (Squires, 2005, 2007). Con más o menos matices, todos los planes reproducen la máxima de que “la igualdad entre mujeres y hombres se refiere a una igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y los hombres”, una visión que se inscribe en un enfoque normativo “igualitarista”⁵ (Walby, 2005) o “integracionista” (Squires, 2005) de la igualdad de género, o lo que en los debates académicos comúnmente se ha nombrado como el feminismo de la igualdad (en contraposición al feminismo de la diferencia).

Esto ocurre en paralelo a dos hechos. Por un lado, el rol predominante de los organismos supranacionales en el enmarque de la igualdad de género. Estos documentos reproducen una visión de la igualdad orientada a la gobernabilidad y al

⁵ Traducimos del original en inglés “sameness”.

desarrollo económico como justificación principal de la igualdad, un marco discursivo que diluye la dimensión de justicia social de la igualdad de género y sobre el que volveremos más adelante (apartado 3.2), y que se reproduce, tal y como hemos apuntado ya, en el contenido de muchos planes estudiados. En el discurso de estos organismos incidimos más adelante. No obstante, esto ya nos acerca a la intuición de que el marco discursivo de la igualdad de género de los planes no se puede entender, en cierta medida, sin la influencia de estos organismos supranacionales. Esta idea se agudiza si tomamos en cuenta que el MSG viaja a través de estos organismos a la política doméstica.

Un segundo elemento que trae aparejado el uso popularizado del MSG es aquel que implica tomar el género como la principal desigualdad en juego. La confusión que a menudo surge de una “mala traducción” del documento original de Beijing (Barrère, 2010), promueve el uso indistinto de dos nociones que, en su traducción literal no significan lo mismo: transversalidad y MSG. Este punto oscurece el hecho de que este último asuma, explícitamente, la integración de la perspectiva de género como corriente “principal” o “común” de actuación de los poderes públicos⁶. El MSG denota una dimensión superpuesta del género que no capta la idea de transversalidad.

Tal vez esto ayude a explicar el empleo a veces confuso de interseccionalidad y transversalidad en los planes, dando a entender, en algunos casos, que interseccionalidad significa, en el fondo, transversalizar la perspectiva de género. Muchas voces críticas con la interseccionalidad sugieren, de hecho, que transversalizar el género implica integrar la perspectiva interseccional a través de las políticas sectoriales. En ninguna de las referencias que aluden tanto a la interseccionalidad como a la transversalidad se desvela esta tensión, y su uso da a entender que ambas estrategias nos hablan de lo mismo. De este punto se desprende una desactivación de la dimensión transformadora de la interseccionalidad (entender interseccionalidad como si fuera lo mismo que transversalidad), o de otro modo, evitar la idea de que la interseccionalidad va “mucho más allá” que la transversalidad.

b. Existe una tensión entre la transformación y la lógica burocrática

La transformación desde el punto de vista del principio de reorganización del MSG

La transformación es un punto nodal de las reflexiones en torno a la institucionalización de la interseccionalidad y ahí incide este punto. Siguiendo con las definiciones de la

⁶ El uso figurado de mainstreaming en inglés es normalizar, aquello que hace la mayoría de la gente.

estrategia de MSG de la que se hacen eco los planes, estas líneas ponen la atención en dos dimensiones fundamentales de la estrategia de transversalidad:⁷ el principio de reorganización de los procesos de la administración, por un lado, y el rol de los actores comunes de política pública, dos dimensiones que se encuentran en la hoja de ruta original del MSG que proponen las expertas de la CE en el año 1996 y que, de forma interesante, se han omitido en la definición del MSG de la que se hacen eco la mayoría de los planes.

En el caso de los planes locales, son cuatro los documentos que hacen referencia al principio de reorganización de la administración pública como principio vector de la implantación del MSG. Este punto es llamativo porque recupera una idea por lo general perdida en las definiciones sobre transversalidad (22 planes locales no lo mencionan), y porque aparece con mayor intensidad en los planes locales en comparación con los autonómicos. Un único plan menciona dentro de la definición del MSG la reorganización (P751)⁸. El dato podría matizarse citando otra referencia que, al margen de la definición de la transversalidad, destaca la necesidad que impulsar y consolidar cambios que se conviertan en “transformaciones organizacionales” en el seno de la administración pública (P752)⁹. Estas observaciones llaman la atención por las siguientes cuestiones.

De la omisión del principio de reorganización del MSG a través de sus “viajes” a los planes de igualdad del Estado se desprenden algunas intuiciones que habremos de explorar con mayor profundidad. Estas intuiciones ponen la atención sobre las posibles resistencias al cambio que puede generar esta dimensión del MSG en la administración pública. La rigidez que implica la burocracia puede interpretarse como un motivo para desactivar propuestas más proclives a la creatividad y al cambio. En este sentido, resulta llamativo que uno de los planes locales vincule la transformación de la organización no directamente a la interseccionalidad, pero sí a la “consideración [de] todas las posibles intersecciones en el desarrollo de cada una de las actuaciones, aplicando un enfoque abierto” (P671)¹⁰, prueba del diálogo posible entre la interseccionalidad y la transformación de las administraciones. Por otro lado, adquiere cierto sentido que sea en las administraciones locales donde más alusiones a la reorganización encontremos en comparación con las administraciones autonómicas, debido a su proximidad y menor dimensión burocrática y organizativa. Esto último abre un campo de análisis interesante,

⁷ Empleamos transversalidad y MSG de forma indistinta, siguiendo la tendencia de los planes.

⁸ Plan CA La Rioja

⁹ Plan CA País Vasco

¹⁰ Plan Ayto. Vitoria-Gasteiz

que pone en diálogo el rol de las administraciones locales con propuestas que abrazan la transformación de la organización y la cultura administrativa.

Igualdad de género y modernización administrativa, o institucionalizar la igualdad desde el “miedo a burocratizar”

Igualdad de género y modernización administrativa dialogan, de hecho, en muchos de los planes. Prueba de ello son, por ejemplo, las sintonías entre la igualdad de género y el buen gobierno. Transparencia, participación y eficiencia conforman a menudo el campo semántico de la igualdad en muchos planes. El “miedo” a burocratizar y la retórica del Buen Gobierno, desde el punto de vista de la racionalización y eficiencia de la administración, desvelan la tensión entre la institucionalización de la igualdad de género y la burocratización. El vínculo entre la modernización y la desburocratización, en el sentido de agilizar la administración, “adelgazar” el Estado, es un punto común de los trabajos que abordan este tema. Intuitivamente, parece que la introducción de la perspectiva de género implica justamente lo contrario, más aún si atendemos a la idea de que el género se está institucionalizando a través del enfoque experto-burocrático, que incide, precisamente, en la explotación y creación de recursos por parte de las administraciones que ayuden a legitimar a través del conocimiento evidenciado (bases de datos, indicadores, estadísticas, expertas, y toda la maquinaria burocrática que ello implica: formación, producción y contratación de material y personal, etc.) la necesidad de políticas de igualdad. Contrariamente, algunos planes abordan la igualdad de género en tensión con la burocratización, abogando explícitamente por “racionalizar y simplificar la normativa vigente como uno de los objetivos de modernización de la administración autonómica y su sector público” (P751)¹¹ o la necesidad de introducir herramientas de perspectiva de género sin que ello suponga una “burocratización del trabajo” (P749)¹².

El rol de los burócratas en la implementación de las políticas de igualdad

Otro elemento fundamental en la implementación de las políticas de igualdad apunta al rol de los burócratas. Se trata de una dimensión en el centro de muchos de los conflictos y contradicciones que ocurren en la fase de implementación de los instrumentos de política (Lascoumes y Le Galès, 2005), presente, por otro lado, en la definición promotora del MSG (Verloo, 2001) y que, sin embargo, apenas se menciona en la concreción de la estrategia del MSG del que se hacen eco los planes analizados.

¹¹ Plan CA La Rioja

¹² Plan CA Extremadura

En el caso de los planes locales la mención a los “actores comunes de política pública” ocurre en dos documentos que emplean una definición de MSG idéntica (aquella que ofrece, literalmente, la definición del grupo de expertas de la CE). Si ponemos la atención en los planes autonómicos las referencias a estos actores la encontramos en dos ocasiones. No obstante, en ningún caso se especifica, más allá de la mera referencia, cuál es su papel en la estrategia de la transversalidad. Esta observación contrasta con la importancia del rol de los burócratas en el empleo de los instrumentos no como medios técnicos para implementar una política, sino como “recursos para la acción” (Lascoumes y Le Galès, 2014; Young, 2000) que amplían enormemente la incidencia de las acciones e interacciones entre estos agentes.

c. Existe una tensión arriba-abajo vs abajo-arriba

Las atribuciones del “logro” de la igualdad varían: el movimiento feminista y las instituciones públicas

Por lo general, conviven referencias en relación tanto al protagonismo del movimiento feminista y su rol central en el impulso de la política de la igualdad, como referencias al rol activo de las instituciones en este cometido. La referencia a las instituciones se traduce en alusiones a documentos y organismos Estatales (a nivel local, autonómico y nacional) y supranacionales (con referencias a la UE y las NNUU). No obstante, las referencias a actores y organismos institucionalizados superan las referencias a movimientos feministas locales. Este dato se acentúa en el caso de los planes autonómicos, donde la referencia al activismo feminista decrece sustancialmente, en favor de alusiones al rol central de los Institutos de la Mujer y los organismos públicos en general (esto último se acompaña, la mayoría de las veces, de la referencia al artículo 9.2 de la Constitución española, que atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de garantizar la igualdad).

El rol de la UE en el marco estratégico de la “igualdad para el desarrollo”

En todo caso, y sin obviar las referencias que enmarcan el logro de la igualdad de género a través del rol activo de la ciudadanía (aludiendo al activismo, a la participación o a la responsabilidad, en diferentes niveles e intensidades), interesa, para desvelar la tensión entre la política *abajo-arriba* frente a la política *arriba-abajo*, situar la atención en el marco normativo que establecen los documentos supranacionales, y más concretamente, la UE.

El “impacto doméstico” de la política europea en el ámbito de la igualdad de género y la interseccionalidad (Lombardo y Rolandsen, 2016; Alonso et al., 2012; Kantola y

Nousiainen, 2009) se acompaña de críticas que apuntan hacia la omisión de las narrativas locales y la estandarización de la política de igualdad a través de la implementación de políticas *arriba-abajo* que se teje en ámbitos de decisión muy alejados de la realidad local (Möser, 2016). En paralelo, otras aportaciones ponen el foco en la orientación discursiva de la igualdad de género en la UE hacia el empleo y el crecimiento económico (Kantola y Nousiainen, 2009), hecho que desplaza la centralidad de la justicia social del horizonte de la igualdad.

Esta observación adquiere mayor nitidez si ponemos el foco en la forma en que las citas a los documentos comunitarios dan forma a la justificación de la necesidad de integrar la perspectiva de género que movilizan los planes. Por lo general, la cita de documentos comunitarios como apoyo a argumentos con un enfoque orientado al desarrollo económico nos ayuda a dirimir la influencia que, efectivamente, tienen estos organismos a la hora de modelar el enfoque de la igualdad que movilizan los planes. Esto ocurre a través de argumentos que, en algunos casos, hacen referencia a la independencia económica, el acceso al empleo o el crecimiento económico como estímulos para promover la igualdad.

Lo cierto es que esto es coherente con el discurso que movilizan algunos documentos europeos que abordan la igualdad de género.¹³ El rol del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) parece relevante y obliga un análisis más profundo. A la luz del análisis de dos documentos elaborados por este think tank encontramos un nexo explícito entre el desarrollo económico y la igualdad. Los dos informes anuales estudiados invocan lecciones de la NGP para la implementación de las políticas de igualdad. El informe más reciente, del año 2017, hace especial énfasis en este punto, con referencias explícitas a la necesidad de armonización de las políticas, elaboración de indicadores y conocimiento experto, auditorías, etc. El primer informe del año 2010 abre con una cita relacionando igualdad de género y crecimiento económico, y buena parte de las desigualdades que reporta están vinculadas al ámbito del empleo y de la conciliación. En la misma línea, otros documentos como el Pacto Europeo para la Igualdad de Género o el Compromiso Estratégico para la igualdad de oportunidades enmarcan la igualdad en el crecimiento y el desarrollo económico, y el empleo y la

¹³ Se trata de 5 documentos que no estaban previstos en el diseño de la muestra inicial del análisis pero que se han analizado debido a su protagonismo en el marco normativo de la igualdad que movilizan los planes. Se prevé que el transcurso de la investigación obligue a ampliar la muestra de los documentos comunitarios y afinar el foco en ellos. Estos documentos son: Informe anual del Instituto Europeo de la Igualdad de Género 2010; Consolidated Annual Activity Report European Institute for Gender Equality 2017; Carta Europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local; Pacto Europeo por la Igualdad de Género; Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019.

promoción laboral de las mujeres como ámbitos de actuación priorizados en el seno de las estrategias proigualdad. El peso los organismos comunitarios no sólo como instrumentos normativos, sino como fuente de financiación en muchos casos,¹⁴ obliga a afinar el análisis a través de una mirada más en profundidad de los documentos que producen estos organismos.

La distorsión de la participación y su omisión en los “viajes” del MSG

Estas observaciones contrastan, por otro lado, con la metodología participativa que reivindican muchos planes en su diseño y elaboración. El reconocimiento y la representación de voces y perspectivas particulares de los grupos desaventajados en la construcción de un “ámbito público heterogéneo” (Young, 2000 [1990], 2000) constituyen una de las razones de la participación.

Esta premisa queda diluida, y de forma contradictoria, a menudo, a través de la introducción de definiciones, instrumentos y temas estratégicos que impulsan organismos supranacionales o grupos expertos. De momento, todo apunta a que la metodología participativa que asumen muchos planes se orienta, en realidad, a través de la consulta experta. Lo relevante en este asunto es que, de forma paradójica, la participación es una herramienta que la propia CE detalló en la elaboración de la definición y las herramientas de MSG. De forma interesante, los viajes y las traducciones del MSG han omitido la dimensión participativa de la estrategia de la igualdad y, por tanto, cualquier posibilidad de poner a debate qué implica la perspectiva de género, la propia igualdad, sus prioridades y sus herramientas: “sin embargo, una vez que la definición [del Consejo Europeo del mainstreaming] viajó a través de los círculos de política pública esta dimensión del cuento se perdía en las traducciones (Verloo 2005: 355). Debido a que solamente viajó la definición parcial y vaciada, la difusión global del mainstreaming se produjo al margen del énfasis original del Consejo de Europa en la democracia. (...) El énfasis en las herramientas de consulta y participación se ha dejado de lado y se ha perdido la noción de la igualdad de género como producto de la lucha política, mientras que otros compromisos, como el aumento de la eficacia organizativa y la productividad económica han emergido como elementos centrales para la integración de prácticas” (Squires, 2007: 152)¹⁵. Esta idea toma fuerza si consideramos

¹⁴ Como ejemplo: muchos de los documentos recogidos en la página del Instituto de la Mujer llevan el sello del Fondo Social Europeo.

¹⁵ Traducido del original en inglés: “(...) yet when the definition [Council of Europe’s definition of mainstreaming] travelled in policy circles this element of the account tended to get lost in translation (Verloo 2005: 355). Because only the empty one-sentence definition travelled, the global diffusion of mainstreaming occurred shorn of the original Council of Europe emphasis on democracy. (...) The emphasis of consultation and participation tools has been sidelined and the notion of gender equality as a product of political struggle is lost, while other commitments,

que ninguna de las definiciones del MSG en los planes estudiados incorpora la dimensión participativa.

3.2 ¿Supone la institucionalización de la interseccionalidad un insumo para la profundización democrática? Primeros visos a una respuesta en fase de elaboración

A partir de las tres tensiones expuestas en el apartado anterior, este apartado moviliza la tesis de que la institucionalización de la igualdad a través de una estrategia y un marco normativo que no problematiza los presupuestos de la igualdad de género, una lógica burocrática que neutraliza la creatividad y el cambio organizativo, y una lógica arriba-abajo que silencia el activismo local y potencia la estandarización de estrategias, prioridades y criterios, limita el potencial transformador y democratizante de la interseccionalidad. A continuación ofrecemos algunas observaciones que, lejos de presentarse como resultados definitivos de investigación, ofrecen algunas pistas para explorar en torno a esta idea.

Presencia simbólico-sustantiva de la interseccionalidad en los planes

Sobre un total de 38 planes estudiados, 15 integran una sensibilidad interseccional dentro de los principales apartados que los estructuran. A continuación desagrego este dato según la procedencia del plan (local o autonómico), el empleo explícito de la interseccionalidad y el apartado del plan en la que se integra:

Tabla 5. Presencia de la interseccionalidad en los títulos de los principales apartados que componen los planes de igualdad de género.

	Planes estudiados	Empleo interseccionalidad	Empleo de otras nociones	Total interseccionalidad + otras nociones	PR	AA	AD
Planes locales	26	7	1 (Diversidad) 1 (Colectivos vulnerables)	9	8	1	1
Planes autonómicos	12	5	1 (Diversidad)	6	6	0	1
Total	38	12	3	15	14	1	2

Fuente: elaboración propia

such as increasing organizational effectiveness and economic productivity, have emerged as central to mainstreaming practices”

A partir de este dato descriptivo se constata que la interseccionalidad está entrando, al menos desde un punto de vista simbólico-sustantivo, en la política de la de igualdad de género. Esto ocurre a través del uso explícito de esta noción, o a través de conceptos que se encuentran en su órbita semántica. En proporción, el uso de la interseccionalidad es mayoritario en los planes autonómicos estudiados, hecho que contrasta, paradójicamente, con que sean los planes locales los que presentan una orientación más transformadora de la igualdad de género. Llama la atención, por otro lado, que las referencias a la interseccionalidad se acumulen entre los principios rectores de los planes, y que esto ocurra en paralelo a una ausencia casi total de la interseccionalidad en los ámbitos de actuación y de diagnóstico.

Reproducción de roles e imaginarios: la entrada de unas a costa de la exclusión de otras

Este apartado extrae las referencias que abordan el cruce de desigualdades, tanto en los ámbitos de diagnóstico (AD) como en los ámbitos de actuación (AA) de los planes. A pesar de que apenas 3 planes asuman la interseccionalidad dentro de estos ámbitos, identificamos numerosas referencias que aluden a la actuación sobre mujeres atravesadas por diferentes desigualdades. De estas referencias se desprende la tensión entre el estigma y la invisibilización, tal y como mostramos a continuación.

Por lo general, la visibilización del cruce de ejes de desigualdad opera con efectos estigmatizantes. Esto ocurre en varios sentidos. En primer lugar, son numerosas las alusiones a la responsabilidad de la ciudadanía a la transformación social y la erradicación de las desigualdades, sobre todo en los planes locales. En ellos identificamos, igualmente, referencias y acciones a los hombres o al empresariado, desde el punto de vista de sus privilegios y su responsabilidad en la transformación, o a las mujeres como sujetos activos y protagonistas del cambio. No ocurre lo mismo cuando las referencias se dirigen a grupos de mujeres atravesadas por diferentes desigualdades. Por lo general, se identifica una ausencia generalizada de la asunción de privilegios entre las mujeres estructuralmente posicionadas según los ejes de clase, de raza, de edad, de orientación sexual o de capacitismo. Esto implica una ausencia de la atribución de responsabilidades en la reproducción de desigualdades estructurales, que ocurren en el contexto de las relaciones sociales y que inevitablemente implican un agente opresor y oprimido.

En segundo lugar, a menudo los planes vinculan a las agentes “interseccionales” con temáticas relacionadas con la violencia o el acceso al empleo. Se recurre también a estereotipos comunes como el aislamiento y las resistencias al cambio de estas mujeres. Esta dinámica ocurre de forma similar tanto en los planes locales como en los

autonómicos. Son mayoría, además, las referencias a un enfoque asistencialista de las mujeres atravesadas por diversos ejes de desigualdad, que se sitúan, por lo general, como receptoras pasivas de la acción pública.

En consecuencia, las referencias a las estructuras de desigualdad diferentes al género desvelan la tensión entre el estigma y la invisibilización: la visibilidad de estas agentes en los planes reproduce imaginarios y roles estigmatizantes, reproduciendo la situación de opresión estructural de estos grupos (Young, 2000 [1990]: capítulo 2). Así pues, un análisis crítico de la institucionalización de la interseccionalidad no puede esquivar la siguiente cuestión: ¿se está produciendo la institucionalización de la interseccionalidad a través de la reproducción estigmatizante de la diferencia? ¿ocurre la entrada de algunas – p.e en las acciones dirigidas al empoderamiento, el liderazgo o la corresponsabilidad, a costa de dejar fuera a otras? Por el momento los datos recogidos indican que “no estamos entrando todas”.

El interés por profundizar en este último punto lleva a pensar en la necesidad de mirar no tanto a lo que se nombra sino a lo que no se nombra. Esto invierte el análisis para poner la atención en los apartados donde no se menciona la diversidad de ejes, y desvelar cómo la visibilización de unas implica la invisibilización de otras. Nos referimos, precisamente, a los ámbitos que denotan “acceso” en las acciones que mencionan los planes (p.e. promoción laboral, liderazgo, cultura) frente a los ámbitos que denotan “exclusión” (p.e. violencia, servicios sociales, formación laboral). Las primeras observaciones apuntan, ya lo hemos adelantado, que la visibilización de las mujeres atravesadas por diversas estructuras de desigualdad ocurre en los ámbitos que denotan “exclusión”. Y, volcando el análisis, estas mujeres no están visibles en los ámbitos que denotan “acceso”. Este punto afina la tensión entre el estigma-invisibilización a la que hemos aludido.

Por último, estas ideas inciden en la reproducción de una estrategia sectorial de la acción proigualdad: las mujeres atravesadas por desigualdades en cruce se sitúan en políticas sectoriales muy concretas. Este punto constata la diferencia entre transversalidad e interseccionalidad (a pesar de que en algunos casos se haga referencia explícita a la primera para abordar la discriminación múltiple, P744)¹⁶: mientras que la primera aplica la perspectiva de género en políticas sectoriales, la segunda implica una perspectiva compleja de las desigualdades en todo el conjunto de

¹⁶ Plan CA Aragón

la política pública. Se está reproduciendo la misma crítica que germinó el MSG: vincular ciertos temas a ciertos colectivos.

El enfoque de la igualdad y la distorsión de la participación como hipótesis de trabajo

En conjunto, las ideas de este primer apartado dialogan con la lógica *arriba-abajo* que exponíamos anteriormente. La reproducción de imaginarios y agentes interseccionales pasivos, excluidos y victimizados, se interpreta como la omisión de las agentes *outsider* (Collins, 1998) en la elaboración de la política, sus narrativas, voces y experiencias. De otro modo, integrar la diferencia posicional (Young, 2005) que implica la diversidad entre las mujeres en el diseño de los planes a través de dispositivos participativos revierte la tendencia de reproducir agentes pasivos o estigmatizados. Por tanto, a pesar de que la mayoría de los planes reivindican y hacen suya la participación como instrumento de diseño de los planes, no parece que el enfoque experto-burocrático haya cedido a un enfoque “verdaderamente” participativo e interseccional, desde el punto de vista de la problematización del enfoque y el alcance la igualdad de género, como de la visibilización de otras narrativas y conocimientos (Squires, 2005; Collins, 2000; Young, 2000).

Los “viajes” de la interseccionalidad: tendencias en torno a la omisión de marcos críticos, el “blanqueamiento” y el uso de la “diversidad”

Encontramos 19 definiciones de la interseccionalidad que se reparten a lo largo de 12 planes. Al igual que lo descrito con el MSG, ocurre que, en algunos casos, se proyecta una definición de la interseccionalidad ambigua, poco concreta y objeto de apropiación a través de “términos familiares” como diversidad o transversalidad. Si bien la alusión al cruce de las desigualdades, con uno u otro término, es generalizado en todas las definiciones, los diferentes matices que aporta cada plan al uso y a la definición conservan, en diferente medida, la radicalidad de esta herramienta. Si bien es cierto que la intensidad del alcance crítico de la interseccionalidad varía de un plan a otro, con referencias, en algunos casos, a “fuentes estructurales de desigualdad” y a “relaciones de opresión y privilegio”, existe la tendencia a sustituir estructura por nociones más individualizantes, como “identidad”, “condición”, “rasgos” o “factores”. Este punto diluye la dimensión estructural de la interseccionalidad (Collins y Bilge, 2016).

La interseccionalidad, un “constructo de la justicia social” (Collins, 2016: 66) que inspira el activismo antirracista y anticapitalista de muchas mujeres, se despega de estas sensibilidades a lo largo de sus múltiples “viajes” (Fassa et al., 2016). Una única definición hace referencia a la dimensión transformadora de la interseccionalidad

(P702)¹⁷. La justicia social no aparece en ninguna de las definiciones aportadas, y la raza acompaña apenas una definición de la interseccionalidad (P744¹⁸, lo hace citando la recomendación nº28 de la CEDAW). En este punto sobresale una de las críticas que han arrojado algunas voces preocupadas por la pérdida de los marcos críticos de los que germinó la herramienta interseccional: la omisión de la raza como una estrategia para revestir de legitimidad a la interseccionalidad en los campos político y académico (Bilge, 2014, 2016; Crenshaw, 2016).

En el caso de los planes analizados la tendencia apunta, de forma contundente, en este sentido. Ya hemos apuntado la ausencia de la estructura raza en las definiciones de la interseccionalidad. Si afinamos la mirada y ampliamos el foco a los documentos en su totalidad, no encontramos grandes variaciones. Tanto en los documentos locales como en los autonómicos, las menciones a la raza están prácticamente ausentes. En el caso de los planes municipales, de las 288 entradas codificadas en torno a ejes y sujetos diversos, sólo tres mencionan la raza o la racialización. Dos de ellas (P719¹⁹ y P671²⁰) relacionan el cruce entre la raza y el género como problema de desigualdad. Existen otras menciones a la raza (un total de 9, sin incluir las 3 anteriores), pero se trata de reproducciones literales de normativa internacional o del artículo 14 de la Constitución. Como excepción tenemos un plan (P693)²¹, que menciona la raza en el marco de los principios orientadores del plan, donde el objetivo de la igualdad de oportunidades ha de estar “incorporado a una cultura de la tolerancia, como ocurre en las desigualdades por razón de raza, religión, etc. y a la promoción de estilos de vida donde la convivencia, el respeto a la diferencia y la ausencia de estereotipos o patrones culturales les faciliten una mejor calidad de vida”. En el caso de los planes autonómicos, de un total de 238 referencias que codifican diferentes estructuras de desigualdad que nombran los planes, la raza aparece tres veces (en P747²² y en P744²³, esta última, como hemos mencionado, para definir la interseccionalidad).

La última referencia al “respeto a la diferencia” nos sirve para introducir la diversidad como “pareja de baile” de cierta sensibilidad interseccional que puedan adoptar los planes. Se trata de un indicio que habrá que explorar con mayor profundidad. De momento, encontramos la convivencia de diferentes usos de la diversidad en los planes (desde el punto de vista de la diversidad como buena práctica; desde el punto de vista

¹⁷ Plan Ayto. Lleida

¹⁸ Plan CA Aragón

¹⁹ Plan Ayto. Segovia

²⁰ Plan Ayto. Gasteiz

²¹ Plan Ayto. Almería

²² Plan CA Canarias

²³ Plan CA Aragón

del reconocimiento a los obstáculos o las vulnerabilidades, o desde el punto de vista de la complejidad que implica la diversidad). En algunos casos encontramos referencias que vinculan explícitamente diversidad e interseccionalidad.

De aquí interesa destacar algunos puntos. En primer lugar, es necesario profundizar en el papel del uso de la diversidad como puerta de entrada de la sensibilidad por integrar desigualdades en cruce con el género. Parte de la literatura advierte de los peligros que un enfoque atomista de la diversidad puede generar en la pérdida de marcos críticos de las desigualdades (Bilge, 2016; Collins y Bilge, 2016: cap. 7). Enfocar la mirada sobre algunas referencias extraídas de los planes tal vez ofrezca pistas en este sentido. Algunos hablan de la diversidad desde el punto de vista de las “diferencias individuales”, mientras que en otros la diversidad se contempla como activo económico. Finalmente, de algunas referencias a la diversidad se desprende una problematización de la igualdad desde el “respeto” o la “celebración” de la diferencia. Es este el marco que de hecho adopta la estrategia de igualdad de la UE, “basada en la premisa de que la igualdad de trato y el respeto a la diversidad constituyen el interés de la sociedad en su conjunto” (EC Green Paper, 2004:10 citado en Squires, 2005: 377). Se trata de ejemplos que, por el momento, no son representativos sobre la generalidad de los planes estudiados. Señalan, sin embargo, algunos puntos sobre los que es necesario seguir trabajando para explorar en qué medida este marco incide en la forma en que la interseccionalidad se está institucionalizando. Son los indicios que oponen la inscripción de la igualdad en el marco del “respeto a la diversidad” a un marco transformador que abogue por una distribución real de capitales.

4. Conclusiones

Esta ponencia ha resumido algunos resultados de los inicios de la fase empírica del estudio de la institucionalización de la interseccionalidad a través de las políticas de igualdad en el Estado español. Lo hemos hecho partiendo del análisis de contenido sobre una muestra inicial de un tipo particular de instrumento de política (planes de igualdad de género). A continuación, mostramos algunas cuestiones abiertas de cara al desarrollo de la investigación:

- La posible ampliación de la muestra a instrumentos legislativos y reglamentarios (leyes y ordenanzas)
- La posible ampliación de la muestra a otros productos de política más “marginales” pero igualmente relevantes en el análisis de la instrumentación de la acción pública

- La necesidad de explorar cómo incide lo que se encuentra “detrás” de estos productos (financiación, consultoras contratadas, etc. recogidas en la Tabla nº3) en el resultado final
- La necesidad de mirar a las excepciones para encontrar algunas respuestas. Se trata de planes que institucionalizan, en alguna medida, la interseccionalidad, y lo hacen integrando dimensiones transformadoras y sugerentes. Es el caso de: “Plan para la justicia de género” del Ayuntamiento de Barcelona; “IV Plan para la igualdad de género en Vitoria-Gasteiz”, “Plan estratégico para la igualdad de género de la ciudad de Madrid”, “III Plan para la igualdad de Pamplona”, “Plan marco de igualdad entre mujeres y hombres” del Ayuntamiento de Valencia y “II plan de igualdad” del Ayuntamiento de Zaragoza.

Bibliografía

- Bacchi, C., & Eveline, J. (2003). Mainstreaming and neoliberalism: A contested relationship. *Policy and Society*, 22(2), 98-118. doi:10.1016/S1449-4035(03)70021-6
- Barrère Unzueta, M^a.A. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas. *R. V.A.P.* nº 87-88, 225-252
- Bilge, S. (2014). Whitening intersectionality. evanescence of race in current intersectionality scholarship. In W. D. Hund, & A. Lentin (Eds.), *Racism and sociology. racism analysis yearbook 5-2014* (pp. 175-205). Berlín: Lit Routledge Verlag. Retrieved from Recuperado de: https://www.academia.edu/11805835/Whitening_Intersectionality_Evanescence_of_Race_in_Intersectionality_Scholarship
- Bilge, S. 2016. “Plaidoyer pour une intersectionnalité critique non blanchie.” Pp. 75-102 en *L'Intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa; Éléonore Lépinard y Marta Roca i Escoda. Paris: La Dispute.
- Bourdieu, P. (2002 [1993]). Espíritus de estado. génesis y estructura del campo burocrático. *IEP Institutos De Estudios Peruanos. Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones De La Nación, Estado y Ciudadanía En El Perú. Publicación Original: Actes De La Recherche En Sciences Sociales, nº 96-7, Marzo De 1993, Pp. 49-62, , 1-20.*
- Collins, P. H. (1998). *Fighting Words. Black women and the search of justice.* Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Collins, P. H. (2000). *Black feminist thought. knowledge, conciusness, and the politics of empowerment* (2^a ed.). Londres: Routledge.
- Collins, P. H. (2017). The difference that power makes: Intersectionality and participatory democracy. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 19-39. doi:10.5209/INFE.54888
- Collins, P. H., & Bilge, S. (2016). *Intersectionality.* Cambridge, UK: Polity Press.
- Collins, P. Hill. 2016. “Lost in translation? Black feminism, intersectionnalité et justice sociale.” Pp. 53-74 en *L'Intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa; Éléonore Lépinard y Marta Roca i Escoda. Paris: La Dispute.

- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 140, 139-167.
- Crenshaw, K. 2016. "Les «voyages de l'intersectionnalité»." Pp. 29-52 en *L'Intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa; Éléonore Lépinard y Marta Roca i Escoda. Paris: La Dispute.
- Cruells, M. (2015). Tesis Doctoral. *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. IGOP: Barcelona
- Davis, A. (2005 [1981]). *Mujeres, raza y clase* (Ana Varela Mateos Trans.). Madrid: Akal.
- Fassa, F., Roca i Escoda, M., & Lépinard, E. (coord.). (2016). *L'intersectionnalité: Enjeux théoriques et politiques*. Paris: La Dispute.
- Fontaine, G. (2014). El análisis de políticas públicas en la sociología de la acción pública. *Rev. Investig. Altoandín.*, 16(2), 5-16.
- Hancock, A. (2007). When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm. *Perspectives on Politics*, 5(1), 63-79. doi:10.1017/S1537592707070065
- Hankivsky, O. (2005). Gender vs. Diversity Mainstreaming: A Preliminary Examination of the Role and Transformative Potential of Feminist Theory. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. 38(4), 977-1001
- hooks, b. (1984). *Feminist theory. from margin to center*. Boston: South end Press.
- Jacquot, S. (2006). L'instrumentation du gender mainstreaming a la commission europeenne: entre 'l'ingenierie sociale' et 'l'ingenierie instrumentale'. *Politique Européenne*. 20(3), 33-54
- Jolly, J. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? In A. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (1ª ed., pp. 231-252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kantola, J., & Nousiainen, K. (2009). Institutionalizing intersectionality in europe. *International Feminist Journal of Politics*, 11(4), 459-477. doi:<https://doi.org/10.1080/14616740903237426>
- Laborier, P., & Lascoumes, P. (2005). L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'etat. In S. Meyet (Ed.), *Travailler avec foucault: Retours sur le politique* (pp. 37-60). Paris: L'Harmattan. Retrieved from https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/Gouvernementalit-Laborier_DEF.pdf (24/12/2018)
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes, & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its Instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública* (V. Ugalde Trans.). (2ª ed.). México D.F.: El colegio de México.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. introduction. *Revue Française De Science Politique*, 61(1), 5-22. doi:<https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005>

- Lombardo, E., & Rolandsen Agustín, L. (2016). Intersectionality in european union policymaking: The case of gender-based violence. *Politics*, 36(4), 364-373. doi:10.1177/0263395716635184
- Lombardo, E., & Verloo, M. (2009). Institutionalizing intersectionality in the european union? *International Feminist Journal of Politics*, 11(4), 478-495. doi:10.1080/14616740903237442
- Manuel, T. (2006). Envisioning the possibilities for a good life: Exploring the public policy implications of intersectionality theory. *Journal of Women, Politics & Policy*, 28(3-4), 173-203. doi:10.1300/J501v28n03_08
- Möser, K. 2016. "Intersectionnalité et genre. Au sujet de la critique féministe des conditions de production du savoir." Pp. 103-129 en *L'Intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa; Éléonore Lépinard y Marta Roca i Escoda. Paris: La Dispute.
- Muller, P. (2002 [2000]). *Las políticas públicas* [Les politiques publiques] (J. Jolly, C. Salazar Vargas Trans.). (1ª Edición en español (4ª Edición en francés) ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 366-388. doi:<https://doi.org/10.1093/sp/jxi020>
- Squires, J. (2007). *The new politics of gender equality*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Verloo, M. (2001). Another Volver Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. *IWM Working Paper* No 5/2001: Viena
- Young, I. M. (2000 [1990]). *La justicia y la política de la diferencia* (S. Álvarez Trans.). Madrid: Cátedra.
- Young, I.M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Young, I. M. (2005). Structural injustice and the politics of difference. Paper presented at the Paper for the AHRC Centre for Law, Gender, and Sexuality. Intersectionality Workshop. 21/22 Mayo, Keele University, UK. 1-45.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321–343, doi: <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>