

Hacia la implementación de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid



MariaCaterina La Barbera
Julia Espinosa Fajardo
Sonia Boulos
Paloma Caravantes González
Ghufran KhirAllah
Laura Cassain
Leticia Segura Ordaz



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



MADRID



UNIVERSIDAD
NEBRIJA



1. ¿Qué es IMPLEMAD?

IMPLEMAD es un proyecto de investigación desarrollado por la Fundación Antonio de Nebrija. El proyecto está financiado por el Ayuntamiento de Madrid en el marco del Programa de investigación competitivo “Ciudadanía Global y Cooperación Internacional” 2018.

IMPLEMAD analiza los discursos sobre interseccionalidad y discriminación múltiple en la praxis municipal de Madrid.



Analizamos los factores individuales (significados atribuidos a los conceptos, visiones, sesgos o resistencias) e institucionales (de tipo organizativo y normativo) que facilitan o dificultan la implementación de la interseccionalidad en el marco de las competencias municipales y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos e igualdad de género.



La interseccionalidad apunta a



Interrumpir las tendencias de ver la raza y el género como exclusivos o separables (Crenshaw 1989).



Aclarar que la discriminación interseccional es más que la suma de racismo y sexismo (Crenshaw 1989).



Reformular los discursos sobre "la "experiencia de las mujeres" o "la experiencia negra" (Crenshaw 1989).

La clase, la raza, el color, la etnia, la religión, el origen nacional y la orientación sexual **diversifican la manera de experimentar la discriminación de género** y exponen a grupos particulares de mujeres a vulnerabilidades que les afectan única y desproporcionadamente en comparación con otras (Crenshaw 2000).

Los problemas de exclusión no pueden resolverse simplemente incluyendo a las mujeres negras dentro de estructura e instrumentos políticos ya establecidos.



2. ¿Qué hay de nuevo en la interseccionalidad?

1. Revela la complejidad de la **constitución mutua y simultánea tanto de la discriminación como de los privilegios** basados en el género, la orientación sexual, el origen étnico, la religión, el origen nacional, la discapacidad y la situación socioeconómica en el nivel estructural, político y discursivo.

2. Permite **entender el posicionamiento social como un lugar de poder y privilegio que cambia dinámicamente** a lo largo del tiempo y en los distintos contextos sociopolíticos (Winker y Degele 2011, La Barbera 2012 y 2016).

3. Posibilitó a los estudios críticos del derecho poner en evidencia que **las categorías usadas como compartimentos estancos reproducen la exclusión** de los sujetos que se encuentran en el cruce entre varias categorías.

4. Invita a abordar la **posición individual como un conjunto inextricable** y presta atención a las relaciones de interdependencia y desigualdades estructurales entrecruzadas.



2.1. ¿Qué se entiende por interseccionalidad?

El análisis del material obtenido a través de nuestro trabajo de campo pone de manifiesto que la interseccionalidad es un enfoque nuevo para el Ayuntamiento de Madrid.

Aunque se trata de un concepto utilizado en la academia desde hace 30 años, la normativa internacional lo ha incorporado solo en la última década con la Recomendación General del Comité CEDAW núm. 28 (2010).

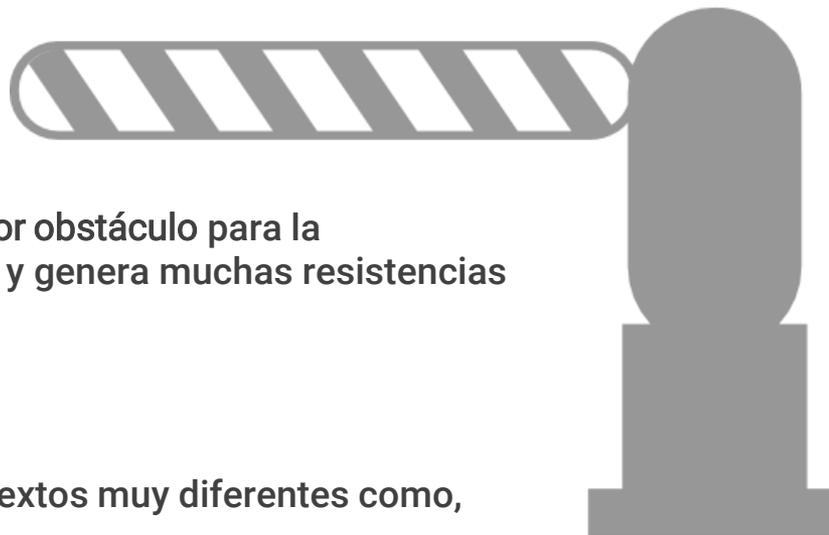
Su adopción en la administración municipal madrileña es muy reciente y su implementación es, por lo tanto, un proceso “en construcción” (Fuentes 19B19, 04F19 y 16E19).

Nuestro análisis del material empírico revela también que el conocimiento del enfoque de la interseccionalidad entre el personal técnico del Ayuntamiento de Madrid es muy desigual y depende de las áreas de gobierno y las funciones desempeñadas.



2.2. Dificultades en la puesta en práctica

El análisis de nuestro material empírico revela **la dificultad de conectar la interseccionalidad con políticas concretas del Ayuntamiento o con el desempeño de las tareas cotidianas, en especial en la normativa jurídica** (Fuente 05F19).



La falta de referentes prácticos es el mayor obstáculo para la implementación de la interseccionalidad y genera muchas resistencias (Fuentes 130519 y 280420).

Existen muy pocas experiencias y en contextos muy diferentes como, por ejemplo, Canadá (Fuente 13E19).



2.3. Incorporación en todos los ámbitos

Nuestro análisis muestra que la interseccionalidad se entiende como un complemento para mejorar la intervención municipal con perspectiva de género.

El enfoque de género se interpreta como un paso previo a la incorporación de la interseccionalidad (Fuente 04F19).

El análisis del material empírico también muestra que los significados atribuidos a la interseccionalidad, así como su relación con el enfoque de género, no son unívocos.

Además, la implementación de la interseccionalidad se encuentra aún en una fase inicial (Fuentes 16E19 y 01G19). Como muestran otros estudios sobre políticas públicas, la puesta en práctica de enfoques transversales en la administración pública se enfrenta a diversas dificultades (Alfama, 2017; Lombardo et al, 2017; Espinosa-Fajardo, 2016).





2.4. Género interseccional

Algunos actores apuntan a la necesidad de usar el enfoque de la interseccionalidad como algo intrínseco a un enfoque de género que considera las diferencias entre las mujeres (Fuentes 19B19 y 16E19).

En línea con investigaciones previas (La Barbera 2017), el personal con conocimiento experto entiende que **considerar la incorporación de la interseccionalidad como un paso posterior a la adopción del enfoque de género puede reproducir la exclusión de las mujeres más desventajadas** (Fuente 19B19).



Nuestro análisis pone de manifiesto la necesidad de problematizar la interseccionalidad entendida como cuestión identitaria.



2.5. La diversidad interseccional

El estudio pone en evidencia que la interseccionalidad se asocia también con la diversidad.

La interseccionalidad se entiende como una herramienta que en el ámbito de la comunicación, por ejemplo, puede hacer visible la diversidad de la población (Fuente 04F19 y 08D19).

La interseccionalidad, por otra parte, se vincula con la necesidad de **considerar la diversidad de la población para la previsión y planificación de servicios y actuaciones** (Fuente 14C19), sirviéndose de datos desagregados no solo por sexo, sino también por edad, nivel de ingreso y nivel formativo, país de origen, etnia, religión, salud, orientación sexual (Fuente 28D20).





3. Desafíos

3.1. Déficit de formación

Nuestro análisis revela:

La necesidad de formación como el primer desafío que debe enfrentarse para poder implementar exitosamente la interseccionalidad en las políticas públicas y los instrumentos jurídicos municipales.

La necesidad de diferenciar la formación en función de las competencias de cada área y servicio para para los distintos servicios (Fuente 280420).

La falta de formación y la percepción de la carga añadida de trabajo genera resistencia hacia la implementación de la interseccionalidad (Fuentes 050619 y 130519).

La concepción de interseccionalidad como cuestión ajena a las competencias de los servicios jurídicos. A pesar de originarse como categoría de análisis jurídico, la interseccionalidad se considera un asunto relevante solamente para el diseño de las políticas, pero no para la elaboración de la normativa (Fuentes 080419, 270220 y 060320).

Nuestro análisis pone en evidencia que considerar la interseccionalidad como sinónimo de diversidad o suma de diferencias o especificidades



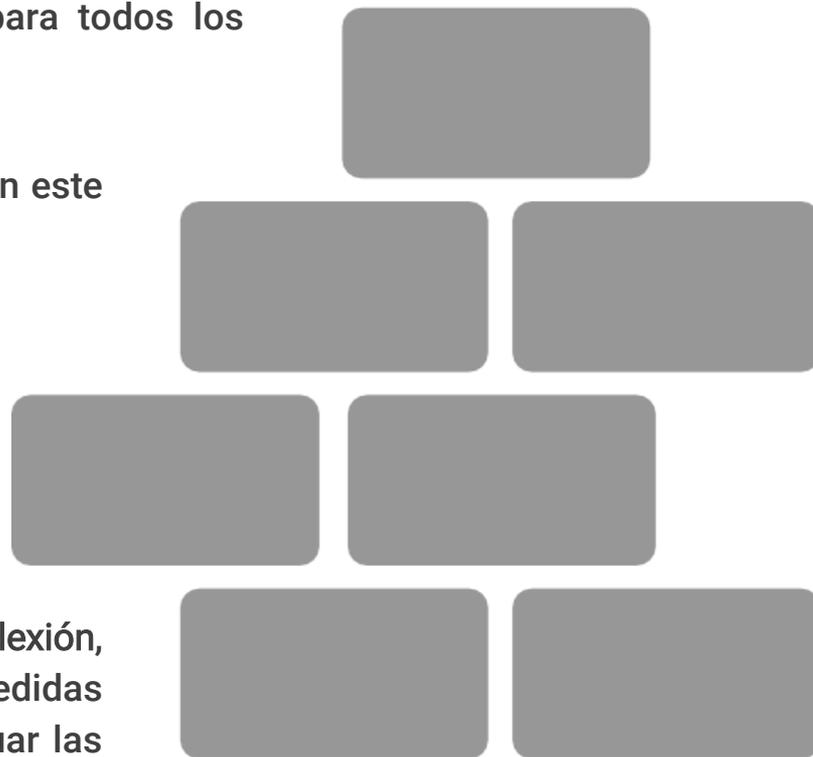
Formación como cambio de perspectiva

La literatura especializada demuestra que **no existen experiencias previas ni instrucciones válidas** para todos los casos (Crenshaw 2011).

El Ayuntamiento de Madrid está siendo pionero en este sentido (Fuente 05E19).

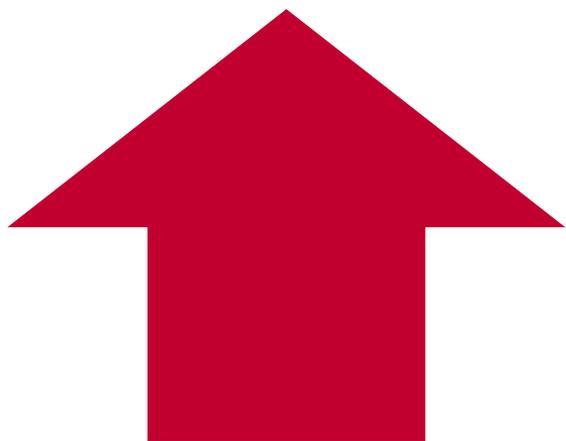
La implementación de la interseccionalidad es un proceso en construcción que se va definiendo en el propio proceso de puesta en práctica (Fuente 05E19).

Este proceso requiere tiempo y espacio de reflexión, capacidad de medición del impacto de las medidas adoptadas y flexibilidad para reformular y adecuar las herramientas al aprendizaje que viene de la práctica (Fuente 13E19).



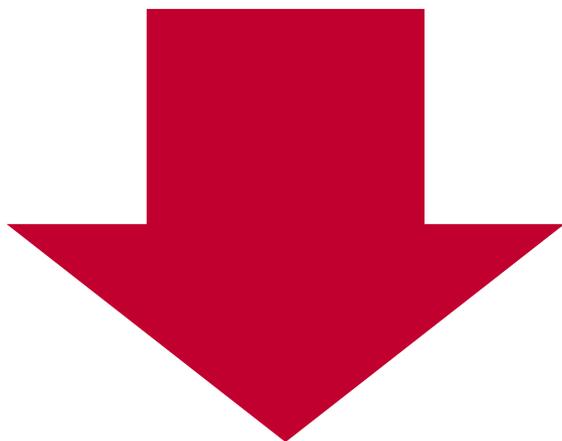


Formación como proceso de transformación



La implementación de la interseccionalidad requiere abordar el cruce entre distintos ejes de desigualdad y, por lo tanto, abordar los problemas de formas simultánea y coordinada por parte de distintas áreas de gobiernos.

En este sentido, para implementar la interseccionalidad no es suficiente "dar una capa de barniz" con la asistencia a un curso de unas pocas horas (Fuente 05F19).



Por el contrario, la implementación de la interseccionalidad requiere una transformación profunda de la cultura y dinámicas de trabajo tradicionales.

La formación se entiende como la única manera capaz de impulsar el cambio de perspectiva que la implementación de la interseccionalidad requiere (Fuentes 05F19 y 04F19).



Formación como proceso de larga duración

Es necesaria formación para fomentar formas de trabajo colaborativo y coordinación entre áreas y servicios.

La implementación de la interseccionalidad **se asocia con el cambio de mirada y proceso de aprendizaje en la puesta en marcha** (Fuentes 06E19, 19B19 y 01G19).
Procesos que requieren tiempo, reflexión y cuestionamiento de las lógicas de trabajo tradicionales (Fuente 16E19, 27B20 y 05F19).

En ocasiones, se identifica la falta de tiempo para esta reflexión como un factor que dificulta la implementación de la interseccionalidad.



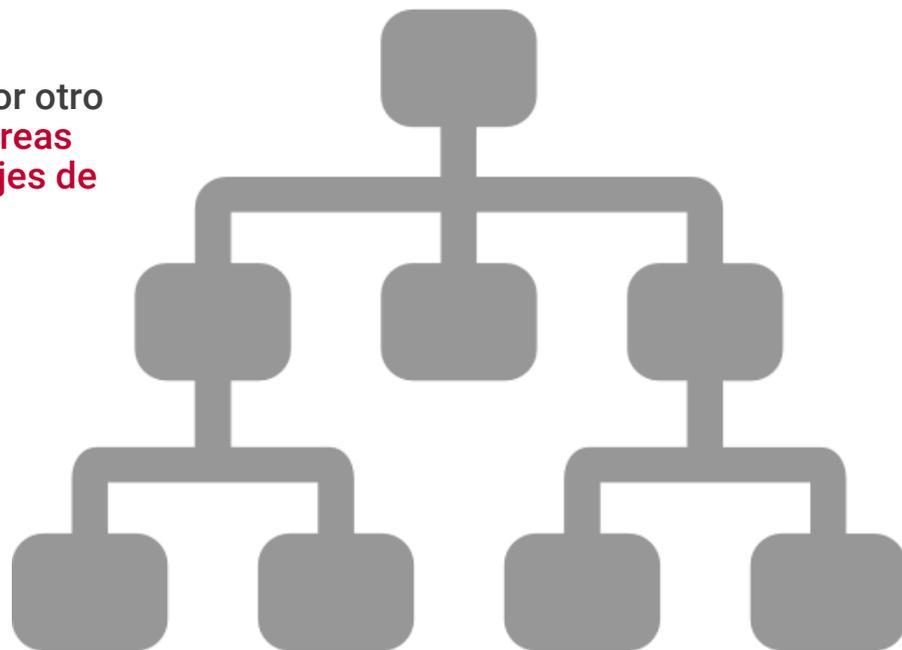


3.2. *Modificación de la estructura organizativa*

La implementación de la interseccionalidad requiere cambios organizativos internos y en las lógicas de trabajo consolidadas (Fuentes 19B19, 04F19, 08D19, 220319, 07F19, 13E19, 01G19, 27E19, 05F19 y 27B20). Como señala una de las personas entrevistadas, precisa “romper muchas barreras en las formas de trabajar” (Fuente 04F19).

La implementación de la interseccionalidad, por otro lado, **requiere la coordinación entre distintas áreas de gobierno para poder abordar los distintos ejes de discriminación.**

En ausencia de mecanismos de colaboración estables (Fuentes 01G19 y 30D19), la participación ocasional del personal con conocimiento experto no es bienvenido y se percibe como intrusismo (Fuente 19B19).

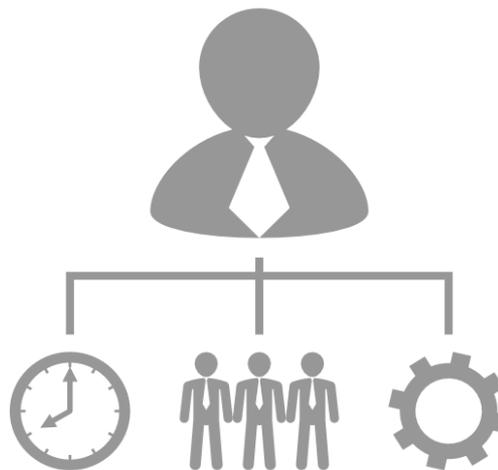




Coordinación

La falta de coordinación entre las áreas de gobierno en la planificación estratégica es un desafío mayúsculo que dificulta la implementación de los enfoques transversales de género e interseccionalidad (Fuentes 19B19 y 30D19).

La creación de estructuras de coordinación estables, independientemente de los cambios de personal o de gobierno, emerge como factor fundamental para garantizar que la implementación tenga continuidad en el tiempo (Fuente 01G19).



El trabajo de campo ha puesto de relieve la importancia de disponer de personal especializado dentro de una estructura estable que coordine la planificación de las políticas como elementos clave para sostener la transversalidad de género e interseccionalidad a largo plazo (Fuentes 040619, 270519 y 220319).



3.3. Explotación de datos desagregados

El tercer desafío identificado a través el trabajo de campo está relacionado con el acceso y explotación de datos desagregados como elemento clave para incorporar la interseccionalidad en el diseño de las políticas municipales y su seguimiento.

Nuestro análisis pone en evidencia **la necesidad de poder hacer diagnósticos que reflejen la diversidad de la población para la previsión y planificación de actuaciones y servicios** (Fuentes 27E19 y 22C19).

Para ello es necesario disponer de personal destinado a la recogida y análisis de datos para poder manejar datos desagregados no solo por sexo, sino también por edad, nivel de ingreso y nivel formativo, nacionalidad, etnia, religión, discapacidad y orientación sexual (Fuentes 14C19 y 28D20).

Igualmente, se precisa **incluir también otras variables que permitan ver la existencia de otras posibles desigualdades estructurales vinculadas**, por ejemplo, con la migración, encontrarse en situación administrativa regular (“tener papeles”) o tener hijos pequeños a cargo (Fuentes 04F19 y 05F19).



El trabajo de campo ha revelado que los datos que se recogen son insuficientes para tratar a nivel cuantitativo y con rigor estadístico la existencia de desigualdades estructurales múltiples (Fuente 22C19).

El cumplimiento de **la ley de protección de datos se presenta como el obstáculo principal para recoger esta información desagregada** (Fuentes 22C19, 30D19, 04F19 y 05F19).

Por otro lado, este argumento se problematiza, ya que en aras de cumplir con esta ley, se incumplen otras normas y tratados internacionales vinculantes en materia de derechos humanos (Fuentes 22C19, 27E0519 y 01G19).

Nuestro análisis pone de manifiesto que la escasez de personal destinado a la recogida y análisis de datos desagregados redundará en sobrecarga de trabajo y se traduce en un rechazo hacia la “recién llegada” interseccionalidad (Fuentes 14N18, 14C19 y 30D19).



Nuestra investigación sobre la implementación de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid contribuye a los estudios recientes sobre la implementación de la interseccionalidad, ayuda a comprender la complejidad de este enfoque y arroja luz sobre cómo seguir avanzando en un **abordaje integral de la interrelación entre desigualdades en la práctica de las políticas municipales.**

A continuación, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones para seguir avanzando en la puesta en marcha de respuestas eficaces a los problemas afrontados por la ciudadanía.





1. Mandato, normativa vinculante e instrucciones

1

La experiencia del Ayuntamiento de Madrid ha puesto de manifiesto que la existencia de un mandato en materia de interseccionalidad es un elemento que favorece su implementación.

2

En concreto, la aprobación del Plan estratégico de Derechos Humanos ha permitido la entrada de la interseccionalidad en la administración local, dándole legitimidad y contribuyendo a difundir este enfoque.

3

Para seguir mejorando la puesta en práctica del enfoque interseccional es recomendable continuar con el impulso promovido y expandir este mandato a toda la planificación municipal.

4

No obstante, además del mandato, el desarrollo de normativa vinculante también resulta un elemento central. En ausencia de esta, el abordaje de la interseccionalidad puede quedar sólo en una mera declaración de intenciones.



Así como la normativa sobre impacto de género se identifica como un acelerador clave para la atención a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en las políticas públicas, una normativa en materia de interseccionalidad podría contribuir a una mayor integración de esta en la práctica del Ayuntamiento de Madrid.

A este respecto, y en línea con la Recomendación General n. 28 del Comité CEDAW, el desarrollo de normativa jurídica vinculante en esta materia podría situar al Ayuntamiento dentro de la vanguardia en la respuesta a las desigualdades múltiples.

Igualmente, la definición de instrucciones claras sobre la aplicación de la interseccionalidad, sobre todo en aquellas áreas menos especializadas en temas de políticas sociales, constituye un aspecto a desarrollar.

Se recomienda el diseño de manuales de aplicación de la interseccionalidad con definiciones operativas que permitan difundir qué significa la interseccionalidad y traducir los conceptos a medidas concretas, atendiendo a la estructura del Ayuntamiento y sus diferentes competencias.



2. Formación continua especializada y obligatoria

- ➡ Se requiere también avanzar hacia la clarificación del concepto y de cómo aplicarlo en el seno de la administración local.
- ➡ La falta de una adecuada comprensión del concepto supone un gran desafío, pero también un espacio de acción.
- ➡ De acuerdo con el trabajo de campo realizado, la interseccionalidad se identifica con la perspectiva de género así como con la diversidad.
- ➡ En el primer caso, se corre el riesgo de que la interseccionalidad se diluya como un sinónimo de mainstreaming o transversalidad de género.
- ➡ En el segundo, puede perderse la atención al componente estructural de las desigualdades y a la interrelación los diferentes factores de desigualdad.



Todo ello contribuye a que se consiga dar una respuesta más adecuada a las realidades complejas a las que han de responder las políticas públicas.



Se precisa de formación para todo el personal, tanto los/as directivos/as y responsables de servicios como los equipos técnicos y el personal que tiene relación con el público.



Esto requiere, asimismo, una formación especializada diseñada conforme a las distintas competencias de cada área y servicio.



En concreto, y en línea con investigaciones previas (Satterthwaite 2005, La Barbera y Cruells 2019), se recomienda el desarrollo de formación específica para los servicios jurídicos.





3. Estructuras especializadas y coordinación

Tal y como señalan diversos estudios sobre políticas públicas (Espinosa-Fajardo 2016, Alfama 2017), la forma tradicional de trabajar de la administración pública puede ser un limitante para la implementación de enfoques transversales como la interseccionalidad.

La puesta en práctica de la interseccionalidad –al igual que otros ejes transversales– pone de manifiesto la necesidad de coordinación interna.

El Servicio de Transversalidad de Género se ha definido como un instrumento importante para la planificación estratégica y la coordinación entre todas las áreas de gobierno y los distritos.

Sin embargo, para que la interseccionalidad no se convierta en un apéndice secundario, es necesario **dar visibilidad al cruce entre el género y las otras desigualdades estructurales desde el comienzo de la planificación coordinada.**



4. Recursos y gestión de la información

Con frecuencia, los recursos –siempre limitados– y la gestión de la información constituyen dos de los grandes retos de las administraciones públicas independientemente del tema en cuestión. También en el caso de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid, ambas cuestiones conforman desafíos a la hora de su ejecución.

En relación con los recursos, la implementación de este enfoque requiere de inversión en formación y aumento de los fondos para personal dedicado a la gestión de la información.

Esto permitiría reducir **la sobrecarga de trabajo que recae en el personal del Ayuntamiento** y que, en ocasiones, genera resistencias hacia la interseccionalidad.

Por otra parte, se recomienda una reorganización o reasignación de los recursos existentes relativos a la generación y análisis de datos.

En concreto, se podría impulsar una recolección de datos más sistemática e integral dentro de los servicios municipales, así como utilizar la información ya recabada y los mecanismos existentes en el Ayuntamiento para elaborar nuevas estrategias de diseño, gestión y explotación de datos.

