

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

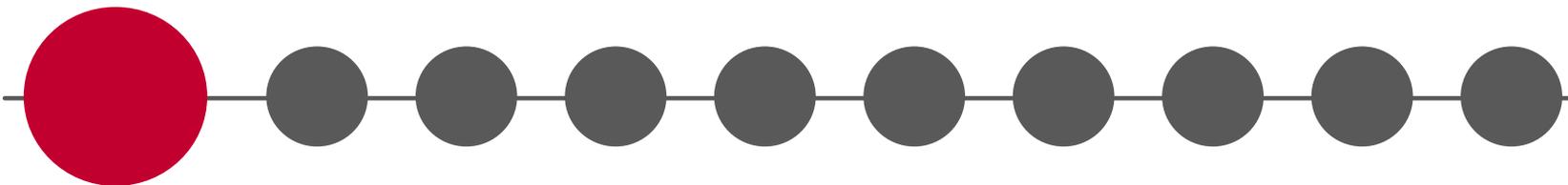


UNIVERSIDAD
NEBRIJA

Tabla de contenido

<u>Parte I</u>	Introducción	<u>p. 3</u>
<u>Parte II</u>	El papel de los ayuntamientos en la protección de los Derechos Humanos	<u>p. 21</u>
<u>Parte III</u>	El concepto de género en el derecho internacional de los Derechos Humanos	<u>p. 39</u>
<u>Parte IV</u>	¿Qué significa interseccionalidad?	<u>p. 59</u>
<u>Parte V</u>	¿Qué se entiende por interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid?	<u>p. 83</u>
<u>Parte VI</u>	Desafíos	<u>p. 100</u>
<u>Parte VII</u>	Oportunidades	<u>p. 127</u>
<u>Parte VIII</u>	Conclusiones y recomendaciones	<u>p. 143</u>
<u>Parte IX</u>	Bibliografía	<u>p. 152</u>
<u>Parte X</u>	Quienes somos	<u>p. 161</u>





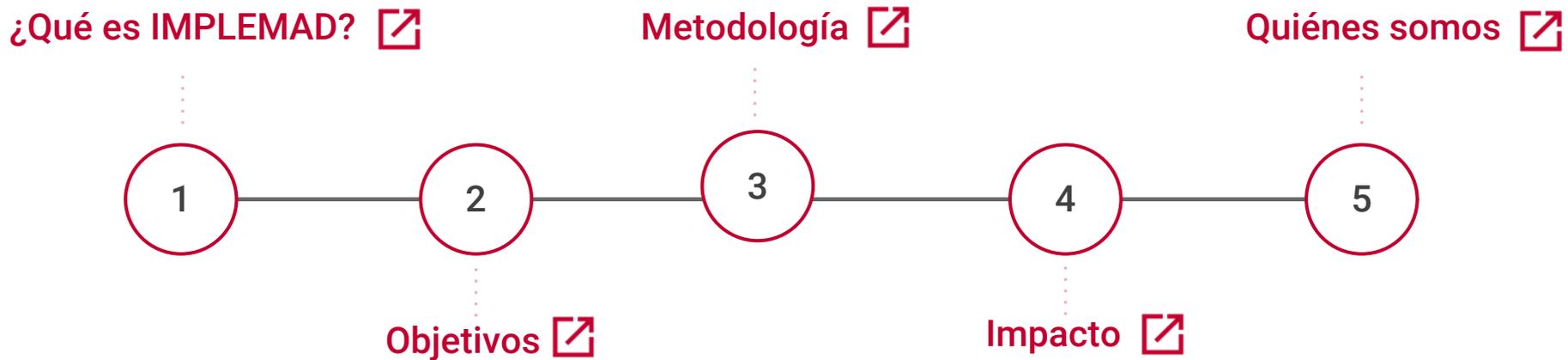
Parte I

Introducción





En esta introducción se presenta el proyecto de investigación, sus objetivos, la metodología utilizada para desarrollarlo y el impacto de los resultados. La introducción se estructura en 5 partes:





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.



El objetivo es explorar los **retos y oportunidades** en la implementación de la interseccionalidad para contribuir a una mejor respuesta de las políticas municipales madrileñas frente a situaciones de vulnerabilidad y **discriminación múltiple**.



1.1. ¿Qué y para qué investigamos?

El punto de partida es la adopción del Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019) por parte del **Ayuntamiento de Madrid**.

El Plan introduce el enfoque de "**derechos humanos, género e interseccionalidad**".

Aboga por una **transversalización** de este enfoque en toda la actuación municipal.



Estudiamos cómo se incorpora este enfoque en las **políticas públicas** y los **instrumentos jurídicos municipales**.

En particular, analizamos **los discursos entorno al concepto** de interseccionalidad y su puesta en práctica.



El resultado es la identificación de **retos y oportunidades** en la implementación de la interseccionalidad. Ofrecemos además **recomendaciones** para proporcionar respuestas eficaces frente a los casos de discriminaciones múltiples.

El objetivo es contribuir a **erradicar toda forma de discriminación en el acceso a derechos y libertades** en la ciudad de Madrid.





1.2. ¿Qué significa interseccionalidad?

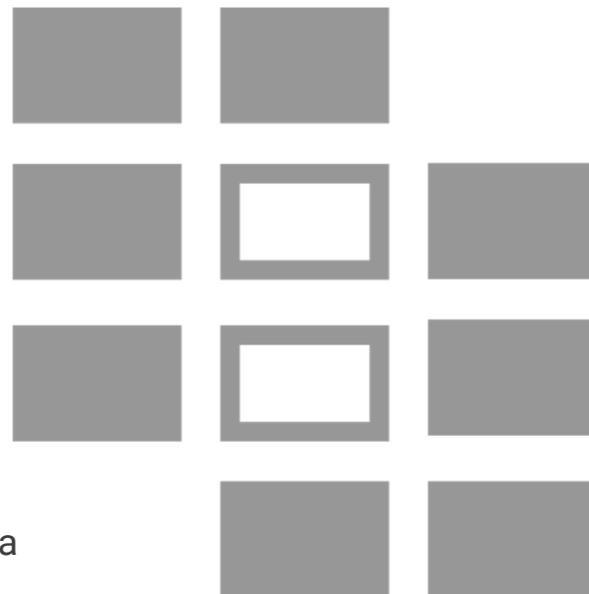
Kimberlé Crenshaw introdujo el término interseccionalidad en 1989 para explicar que las **mujeres afroamericanas** estaban excluidas tanto por las políticas para la igualdad de las mujeres como por las antirracistas.

Ni unas ni otras tomaban en cuenta quienes sufren la subordinación tanto de las **estructuras de raza** como de las de **género**.

La interseccionalidad se definió como una de las contribuciones **más importantes** de la teoría y praxis feminista de las últimas décadas (McCall 2005).

Investiga la **matriz compleja** que produce la subordinación de las mujeres (Walby 2007).

El enfoque de la interseccionalidad permite hacer visible y abordar la discriminación de género en la **intersección con otras desigualdades**.





1.3. ¿Para qué sirve?

El enfoque de género pone de manifiesto las **distintas posiciones sociales** de mujeres y hombres.

Adoptar un enfoque de género desde la perspectiva interseccional revela que **la desigualdad de género afecta a las mujeres de manera distinta en función de su nivel formativo y de ingresos, su etnia, nacionalidad, edad, salud y orientación afectivo-sexual.**

Ser **mayores**, en situación de **pobreza**, de etnia **gitana**, **migrantes**, **LBTI** o tener una **discapacidad** puede exponer a situaciones de **mayor vulnerabilidad.**

A causa de la intersección entre los diferentes factores de desigualdad, algunas personas sufren formas de **discriminación múltiple e interconectadas** que las instituciones públicas deben abordar de manera integral.

Por ejemplo, una mujer racializada, migrante y lesbiana, **no experimenta la desigualdad de la misma forma** que una mujer blanca, heterosexual, española.

De igual manera, un hombre con discapacidad que pertenece a una minoría étnica marginalizada, por ejemplo, puede necesitar **medidas especiales** para remediar la discriminación múltiple sufrida.



Interseccionalidad



Se usa el término interseccionalidad para hacer referencia **al sistema complejo de estructuras de discriminación que son múltiples, co-constitutivas y simultáneas** (Crenshaw 1989).



Indica que las causas de discriminación interseccional no pueden ser abordadas de forma aislada ni reducidas a una cuestión de **suma aritmética**.



La intersección entre varios factores de discriminación tiene **efectos sinérgicos** que dan lugar a discriminaciones específicas. Estas son distintas de la suma de sus componentes.



Abordar las formas de discriminación de forma aislada y paralela **afecta negativamente** a quienes se encuentran en el lado subordinado de más de una estructura social.



Quienes sufren discriminación interseccional se quedan **sin protección** por no existir mecanismos capaces de considerar la violación simultánea del principio de no discriminación en relación con varias categorías protegidas.

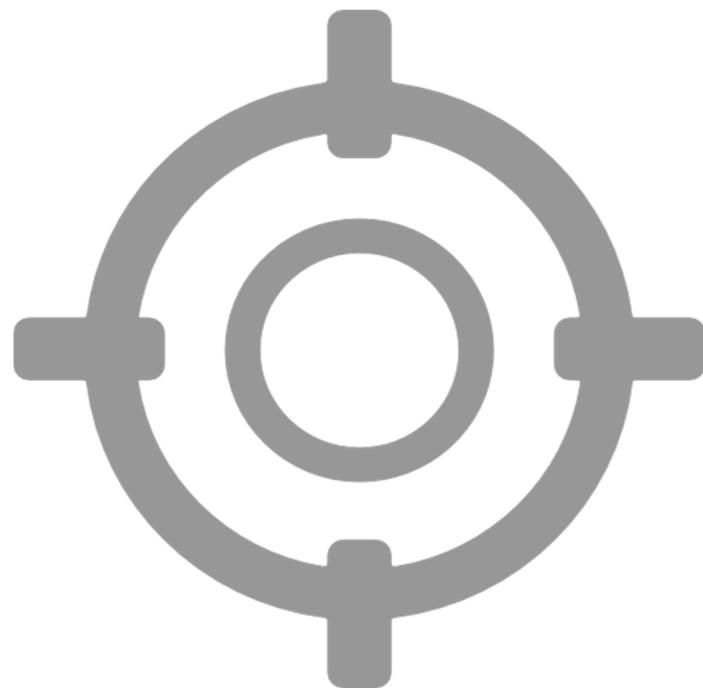


2. Objetivos

El proyecto tiene un **enfoque socio-jurídico** orientado a la mejora.

Los **objetivos específicos** del proyecto son 2:

1. explorar los **discursos del personal técnico del Ayuntamiento** acerca del significado del término interseccionalidad y su relación con los derechos humanos y el género;
1. identificar los **retos pendientes** que dificultan la implementación del enfoque de la interseccionalidad así como las **oportunidades existentes**.



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.



Estado de la cuestión

El derecho internacional en materia antidiscriminación contiene el **potencial necesario** para integrar el enfoque interseccional (Satterthwaite 2005).

Sin embargo, el derecho no existe hasta que se ponen **en contexto** (Binder 1996).



Más que la adopción de nueva legislación es fundamental entender el **papel del personal técnico** que implementa las normas (Cruells y La Barbera 2016, La Barbera y Cruells 2019).

El personal técnico debe ser **formado para:**
ser flexible para detectar las discriminaciones interseccionales;
ser creativos en el uso de la legislación existente para **abordar** este tipo de discriminación de **forma integral** (Iyer 1993).

Para permitir soluciones coherentes y sistemáticas, **el personal técnico de la administración debe tomar en consideración la dimensión estructural de las desigualdades y abordar los aspectos substantivos** (Young 2010).



2.1. Pregunta de investigación

¿Qué **retos y oportunidades** existen en el Ayuntamiento de Madrid para **implementar la interseccionalidad**?

Para contestar a esta pregunta, utilizamos una **metodología cualitativa** que incluye las técnicas de la entrevista en profundidad, grupo de discusión, observación participante y análisis documental.

En particular, a través del **análisis del discurso**, investigamos qué significados atribuye el personal técnico del Ayuntamiento al concepto de interseccionalidad.

Se trata de una **investigación participativa** que involucra los actores clave en un proceso de producción del significado, aspirando a romper la división tradicional entre sujeto y objeto de investigación.





3. Metodología

Para el trabajo de campo, llevado a cabo desde comienzos de 2019 hasta mediados de 2020, hemos utilizado distintas técnicas de investigación que incluyen la **entrevista semiestructurada (28)**, **el grupo de discusión guiado (1)** y **la observación participante en eventos de debate público (12)** y **el análisis documental**.

Las entrevistas semiestructuradas han permitido desentrañar los **significados que el personal técnico del Ayuntamiento atribuye a la interseccionalidad** para identificar posteriormente retos y oportunidades para su implementación.

Las técnicas del grupo de discusión y la observación participante han permitido acceder a la **dimensión colectiva e interactiva de la producción de los discursos** y explorar el proceso de negociación y co-construcción (Hesse-Biber 2013).



Benschop and Verloo 2011,
Lombardo y Mergaert 2013,
Chappell 2016, Cavaghan 2017,
Verloo 2018,
La Barbera y Cruells López 2019,
La Barbera y Lombardo 2018 y 2019,
La Barbera 2019,
La Barbera y Wences Simón 2020.

Las entrevistas al **personal técnico del Ayuntamiento y especialistas** (28), el **grupo de discusión guiado** (1) y la **observación participante** (12) han sido grabados digitalmente después de obtener el consentimiento y transcritos para el posterior **análisis de contenido**.

Con base en la **literatura académica especializada**, elaboramos **códigos y dimensiones** para el análisis sistemático del material empírico obtenido a través del trabajo de campo.

Análisis crítico Del discurso

Material empírico

Investigación participativa

Se ha establecido una relación de **colaboración con los actores clave**.

Atlas.ti es el programa informático que hemos utilizado para la **extracción**, comparación, segmentación y re-ensamblaje de fragmentos del material empírico.

Atlas-ti



3.1. Dimensiones de análisis

GÉNERO Mujeres
Cuidados **Estereotipos**
Cambio social Igualdad
Hombres **Discriminación**
estructural Estructuras
sociales
Trabajo CEDAW
Transversalidad/Mainstreaming
Reconocimiento
Redistribución
Representación

MUJERES **Presencia femenina**
Participación *Empoderamiento* Violencia
Salud sexual y reproductiva
Trabajo Cuidados
Derechos de las mujeres
Reconocimiento **Redistribución**
Representación

INTERSECCIONALIDAD **Diversidad**
Mujeres **Género** **Hombres** Etnia
Gitano **Migrantes** Nacionalidad
Derechos humanos
Inseparabilidad de los derechos humanos
Musulmanes Nivel de ingresos
Discapacidad/Diversidad funcional
Orientación Sexual Edad
Religión **Reconocimiento**
Redistribución **Representación**



3.2. Marco analítico

Analizar los **significados** atribuidos al **término interseccionalidad** por parte del personal técnico del Ayuntamiento es crucial para entender qué **desafíos** y qué **oportunidades** existen en la implementación. En nuestro análisis conectamos los significados atribuidos a la interseccionalidad con



los **marcos** de referencias (frames) disponibles,



las **decisiones** (intencionales y no),



los **obstáculos** de tipo organizativo y normativo.

Este análisis crítico del discurso nos ha permitido identificar los desafíos y las oportunidades que existen actualmente para la incorporación de la interseccionalidad en la praxis municipal madrileña.

El **diagnóstico** resultante del análisis y las **propuestas de mejora** constituyen los resultados finales del proyecto.





4. Impacto

IMPLEMAD aspira a tener un impacto social a través de propuestas para **abordar de manera más efectiva** la vulnerabilidad y la discriminación múltiple en el Ayuntamiento de Madrid.

IMPLEMAD aspira también a tener **impacto académico** contribuyendo a romper la rigidez de las **fronteras disciplinarias** que caracteriza la academia española y promover la búsqueda de **nuevas metodologías** de investigación necesarias hacer frente a la creciente complejidad de la sociedad contemporánea.

Dada la **falta de investigaciones empíricas** sobre la implementación de la interseccionalidad, los resultados de esta investigación constituyen una contribución muy valiosa para la **sociología, ciencia política y los estudios críticos del derecho**.





4.1 Difusión de resultados

Se han organizado actividades complementarias para la difusión de los resultados de investigación y toda la información está disponible en la página web <https://implemad.es/>

Para hacer difusión de los resultados se ha organizado una **jornada final**  con la participación invitada de personal del Ayuntamiento y otras instituciones interesadas.





4.3. Resultado final

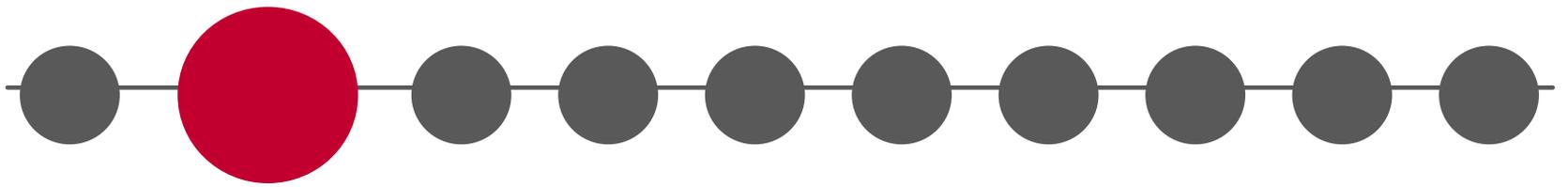
El proyecto IMLEMAD contribuye a conocer los **retos y las oportunidades para la implementación de la interseccionalidad** en la praxis municipal madrileña.

Dicha implementación constituye un instrumento clave para impulsar la **protección efectiva de los derechos humanos**, y de la **igualdad de género** en particular.

En último término, la implementación del enfoque de la interseccionalidad representa un paso fundamental para una mayor **justicia social** en la ciudad de Madrid.



Implementar el enfoque de la interseccionalidad es beneficioso, no solo para quienes se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, sino para todas las personas que residen en la ciudad de Madrid.



Parte II

El papel de los ayuntamientos en la protección de los Derechos Humanos





En esta parte del informe se explica a qué se refiere la expresión “Ciudad de Derechos Humanos”, se introducen los instrumentos internacionales sobre ciudades de derechos humanos, se ilustra el principio de subsidiariedad y se detallan algunas de las obligaciones internacionales que la Ciudad de Madrid ha incorporado en su Plan de Derechos Humanos. Esta primera parte del informe se estructura en 4 partes:

¿Qué significa ciudad de derechos humanos? 

El principio de subsidiariedad 



Instrumentos Internacionales 

Madrid, Ciudad de Derechos 



1. ¿Qué significa “Ciudad de Derechos Humanos”?

La expresión “ciudad de Derechos Humanos” hace referencia a una ciudad cuyo gobierno y población local se rigen por principios de derechos humanos.

El concepto de ciudad de derechos humanos prevé una **gobernanza compartida** en materia de derechos humanos en el contexto local.

El gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas **cooperan** para mejorar la calidad de vida de todas las personas en un espíritu de asociación basado en **estándares y normas de derechos humanos**.





2. La Declaración de Gwangju

Según los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (Principios de Gwangju), una ciudad de derechos humanos:

“es una comunidad urbana **que aplica el enfoque basado en los derechos humanos a la gobernanza local**”.

“Es un proceso abierto y participativo en el que **todos los actores están comprometidos** con el proceso de implementación y de toma de decisiones que permitan mejorar la calidad de vida en el contexto urbano”.

La primera ciudad de Derechos Humanos fue **Rosario** en la provincia de Santa Fe, Argentina. En 1997, representantes de la sociedad civil y el gobierno local adoptaron la Ley de Compromiso en el Auditorio de la Municipalidad de Rosario en la que se comprometieron en hacer de Rosario una **ciudad de derechos humanos**.





2.1. Marco jurídico

Desde la perspectiva del derecho internacional, el **Estado constituye una sola entidad**, independientemente de su carácter unitario o federal y de su división administrativa interna.

Cuando se adhiere a un tratado internacional de derechos humanos, **el Estado adquiere la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.**

El **gobierno** central es el principal **responsable** de la promoción y protección de los derechos humanos, mientras que a la administración local le corresponde un papel complementario.

Cuando un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos, puede **delegar** su aplicación en **niveles inferiores** de la administración, incluyendo las autoridades locales.





2.2. El papel de los ayuntamientos

Dada la tendencia global a descentralizar las responsabilidades y servicios gubernamentales, **las autoridades locales han adquirido más responsabilidades en la implementación de los derechos humanos** y en la prestación directa de varios servicios necesarios para su realización.

En 2000, la Coalición de Ciudades por los Derechos Humanos lanzó la **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad**.



“La ciudad hoy constituye un espacio para todo tipo de reuniones y, por lo tanto, de todo tipo de **posibilidades**. Al mismo tiempo, es el campo de todas las contradicciones y todos los peligros: en el espacio urbano con sus fronteras inciertas aparecen todas esas **discriminaciones** arraigadas en el desempleo, la pobreza, el desdén por las diferencias culturales, al mismo tiempo que las prácticas cívicas y sociales de **solidaridad**, son bosquejados y se multiplican”.



2.3. Posibles modelos de institucionalización

La **institucionalización** de la “ciudad de los derechos humanos” prevé **distintos modelos**:

1. Formar un **consejo de derechos humanos** de la ciudad u otros organismos de seguimiento.
2. Poner un énfasis especial en los derechos humanos en el **presupuesto** del ayuntamiento.
3. Incorporar los **instrumentos de derechos humanos** en sus políticas locales.
4. Poner **énfasis en uno o más derechos** como la no discriminación, el racismo, las personas con discapacidad.
5. Ratificar los **tratados** de derechos humanos.





3. El principio de subsidiariedad

El respeto de los derechos humanos es necesario para garantizar la **dignidad, igualdad, libertad y seguridad** en todas las sociedades humanas.

La protección efectiva de los derechos humanos depende de cada contexto y de una multiplicidad de otras diferencias relacionadas con la cultura, idioma, historia, circunstancias institucionales y políticas, organización económica que distinguen una sociedad de otra (Carozza 2003).

Es necesario reconocer la **preeminencia del nivel administrativo más cercano** y reservar la intervención de los actores nacionales o internacionales sólo para situaciones en las que las entidades más pequeñas son incapaces de intervenir de manera adecuada (Glendon y Kaplan 2019).





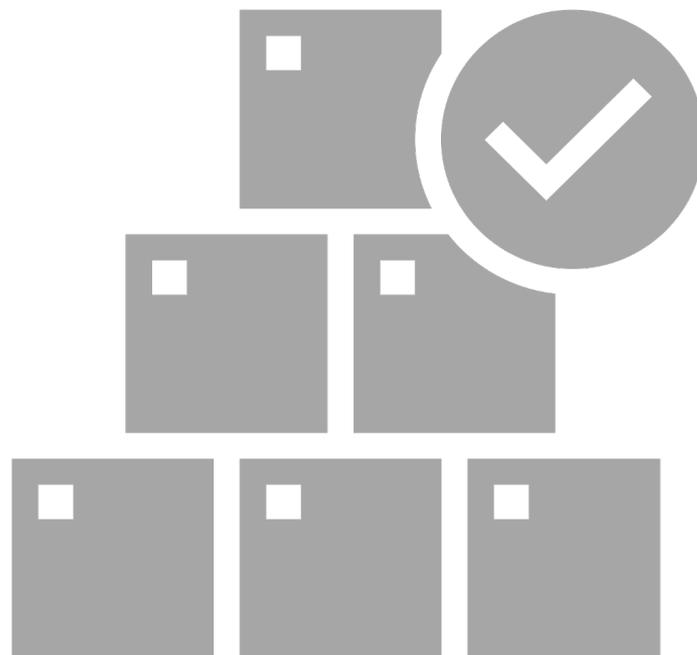
3.1. *Diversidad de los contextos*

El principio de subsidiariedad dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema.

El principio de subsidiariedad enfatiza la importancia de los **contextos locales** en la interpretación e implementación de los Derechos Humanos.

Este principio considera la **diversidad de necesidades** y contextos en la implementación y garantía de los derechos humanos a nivel nacional.

La subsidiariedad integra los niveles internacionales, nacionales y sub-nacionales al tiempo que alienta el **pluralismo**.



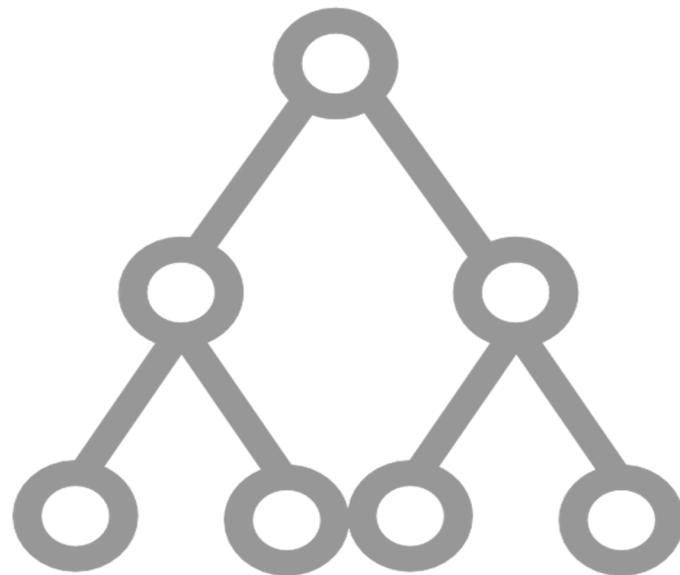


3.2. *El nivel administrativo más cercano*

El principio de subsidiariedad ha sido respaldado de innumerables maneras por las **organizaciones regionales** europeas en el ámbito de la protección de los derechos humanos.

El Consejo de Europa, que es la principal organización regional europea dedicada a la protección y promoción de los derechos humanos, asigna un papel **central al principio de subsidiariedad** en el funcionamiento de sus instituciones principales.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también reconoció que una de las funciones importantes del gobierno local es proporcionar servicios públicos que aborden **las necesidades y prioridades locales relacionadas con la realización de los derechos humanos** en el ámbito local (Naciones Unidas 2015).





3.3. De la prestación de un servicio a la titularidad de un derecho

La educación, la vivienda, la atención médica, los servicios sociales y la policía son ejemplos de áreas donde la **toma de decisiones locales** puede tener un **efecto directo en los derechos humanos** de las personas (Comisionado del Consejo de Europa para los Derechos Humanos 2009).

Adoptar el enfoque de derechos humanos en las políticas locales significa tratar a las personas como titulares de derecho en lugar de simplemente tratar de satisfacer sus necesidades a través de la prestación de un servicio.

El enfoque de derechos humanos faculta a pacientes, alumnos, ancianos, personas sin hogar y todos los demás para **reclamar sus derechos y mejorar** su situación (Comisionado del Consejo de Europa para los Derechos Humanos 2009).



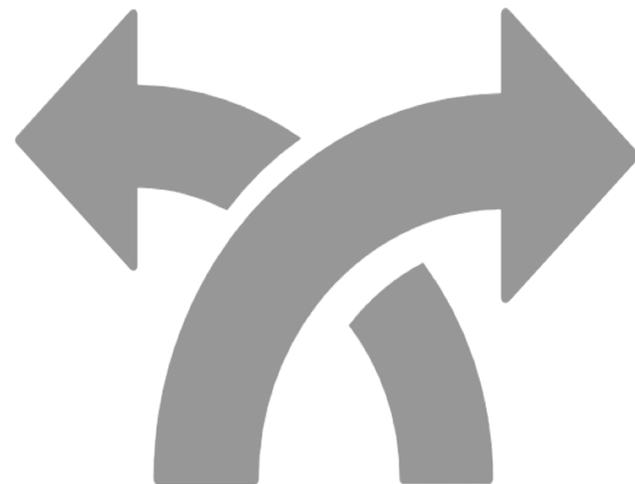
3.4. Conexión entre derechos humanos y administración local

“Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los derechos humanos de forma cotidiana, por lo que **existe una clara y estrecha conexión entre los derechos humanos y la administración local.**”

En el desempeño de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación, vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están **directamente relacionadas con la observancia de los derechos humanos** y pueden aumentar o disminuir las posibilidades de la población de disfrutar de ellos” (Naciones Unidas 2015: § 26).

El Congreso de Autoridades Locales y Regionales, uno de los órganos del Consejo de Europa, enumeró los siguientes derechos humanos como pertenecientes al nivel local por su protección y promoción:

- el derecho a la **participación política**, incluida la **libertad de expresión, reunión, asociación,**
- el derecho de **acceso a la justicia,**
- el derecho a la **educación,**
- el derecho al **trabajo,**
- el derecho a la **salud,**
- el derecho al **bienestar social,**
- el derecho a la **vivienda** (COE 2016).





4. Madrid, Ciudad de Derechos

La Constitución Española establece que los tratados internacionales, una vez firmados y ratificados por España, **“formarán parte del ordenamiento interno”** (Artículo 96 CE).

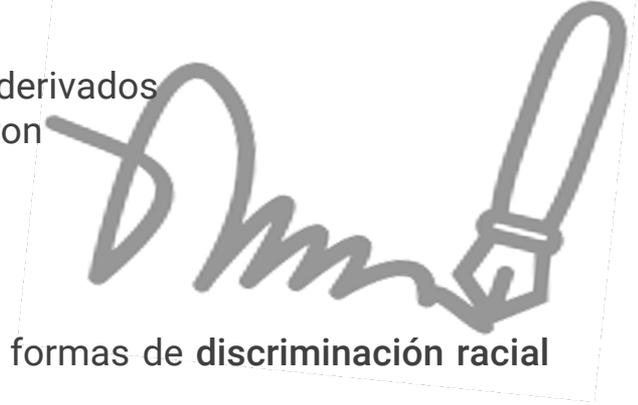
Asimismo, “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades se interpretarán de conformidad con la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (Artículo 10 CE).





4.1. Obligaciones internacionales

Las obligaciones internacionales de la ciudad de Madrid están derivados de los tratados internacionales de derechos humanos que fueron **ratificados por España**, incluyendo:



1. Convención sobre el Estatuto de los **refugiados** (1951),
2. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de **discriminación racial** (1965),
3. Pacto internacional de **derechos económicos, sociales y culturales** (1966),
4. Pacto Internacional de **derechos civiles y políticos** (1966),
5. Convención sobre la eliminación de todas las formas de **discriminación contra la mujer** (1979),
6. Convención contra la tortura y otros **tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes** (1984),
7. Convención sobre los **derechos del niño** (1989),
8. Convención sobre los derechos de las **personas con discapacidad** (2006),
9. Convención Internacional para la protección de todas las **personas contra las desapariciones forzadas** (2006).



4.2 La red mundial de ciudades de derechos humanos

En el año 2000 Madrid ha firmado la [Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad](#) comprometiéndose a mejorar el uso colectivo del espacio público y garantizar los derechos humanos para todo el mundo.

“Las ciudades signatarias reconocen el carácter de **derecho imperativo** general de los derechos enunciados en esta Carta y se comprometen a **rechazar o a denunciar cualquier acto jurídico**, y en particular todo contrato municipal, cuyas consecuencias fueran un obstáculo a los derechos reconocidos o fueran contrarias a su realización, y a actuar de tal modo que los demás sujetos de derecho reconozcan también el valor jurídico superior de dichos derechos” (Disposición final).

Madrid se encuentra también entre las más de 40 ciudades del mundo que se auto-declararon "[ciudad de derechos humanos](#)".

La red de ciudades de derechos humanos es una **red mundial**.

En **España** incluye también a Barcelona y Terrassa.

Las **ciudades europeas** que forman parte de la red son Nuremberg (Alemania), Graz (Austria), Viena (Austria), Bihac (Bosnia), Utrecht (Países Bajos), York (Reino Unido) y Lund (Suecia).





4.3 Derechos humanos, género e interseccionalidad

Dentro de este marco, el Ayuntamiento de Madrid adoptó el Plan Estratégico de Derechos Humanos 2017-2019, que incluye un programa de acción para llevar a la práctica la obligación de respetar, garantizar y promover los derechos humanos en su territorio.

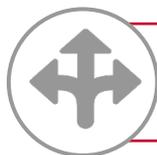
El Plan Estratégico adopta un triple enfoque de “**derechos humanos, género e interseccionalidad**”, recogiendo de esta manera tres aspectos fundamentales del desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los últimos 40 años:



1. Las competencias locales en materia de derechos humanos.



2. La obligación de tutela y garantía de igualdad de género y no discriminación.



3. La inclusión de la perspectiva de la interseccionalidad.



4.4. Derecho a una vida libre de discriminación

El Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid prevé la garantía de **22 derechos** situados en el marco de sus competencias, entre otros:

1. Derecho a una **seguridad** centrada en los derechos humanos;
2. Derecho a la **libertad de conciencia, religión, opinión y expresión**;
3. Derecho de las mujeres, **personas LGTBI, minorías étnicas y las personas en movimiento, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores** a una **vida libre de discriminación y violencia**;
4. Derecho a un **entorno urbano sostenible** que garantice la calidad de vida y la movilidad en la ciudad.





4.5. *Obligaciones internacionales*

El Plan Estratégico de Derechos Humanos dispone **líneas de acción y medidas específicas** a ejecutar por las distintas áreas de gobierno y organismos autónomos. Por ejemplo:

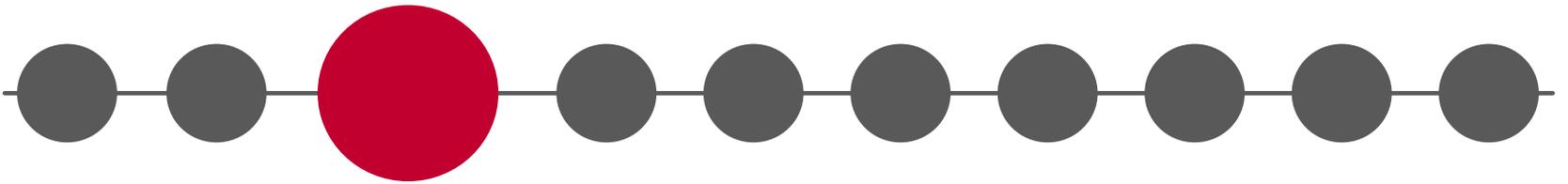
1. la aprobación de una nueva ordenanza de convivencia y regulación del **espacio público**,
2. la adopción de un protocolo de relaciones del Ayuntamiento con las **confesiones religiosas**,
3. la inclusión, en el diseño de la planificación urbanística, del **principio de accesibilidad** para las personas con discapacidad.

Estas obligaciones son duraderas y su cumplimiento debe **mantenerse en el tiempo**.

No se trata de objetivos sujetos al **consenso político** o posiciones de partido.

La **sociedad en su conjunto y todos los niveles de la administración pública** deben contribuir a garantizar los derechos humanos y erradicar toda forma de discriminación.





Parte III

El concepto de género en el derecho internacional de los derechos humanos





En esta parte del informe se ilustra la evolución del concepto de género desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta la adopción de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación hacia las mujeres y el posterior desarrollo por parte del Comité CEDAW. Esta segunda parte del informe se estructura en 4 partes:

¿Qué significa “género”? [↗](#)

La Unión Europea [↗](#)



La CEDAW [↗](#)

Interconexión entre las formas de discriminación [↗](#)



1. ¿Qué significa “género”?

El género es una **estructura social** constituida por el conjunto de normas, valores y prácticas sociales **a través de las cuales se construyen lo masculino y lo femenino** y se representan socio y culturalmente a hombres y mujeres (Naciones Unidas 1999: § 25).



La estructura de género **define las oportunidades**, los comportamientos, las expectativas, las aspiraciones y el acceso a los derechos tanto de mujeres como de hombres.



1.1. Género ≠ Mujeres

La eliminación de la discriminación de género permite no sólo **mejorar las condiciones de vida de las mujeres**, sino de toda la sociedad.

La garantía efectiva de la igualdad de género contribuye a un mayor bienestar para la sociedad en general.

El término **género no es sinónimo de mujeres**, ya que alude a las estructuras sociales que definen tanto a la feminidad como a la masculinidad.





1.2. Diversidad, desigualdad, exclusión

Diversidad

El género, la sexualidad, la discapacidad, la etnia y el color, el idioma, la religión, el origen nacional, la opinión política y la posición económica son **elementos diferenciales** de los seres humanos.



Desigualdad

Estas diferencias se definen a través de estructuras sociales que organizan y ordenan las relaciones humanas de acuerdo con criterios jerárquicos de **poder y privilegio**. Por esta razón, **el acceso a recursos, oportunidades, derechos y libertades es desigual en función de estas características diferenciales.**



Exclusión

Las condiciones personales en interacción con las estructuras sociales definen nuestra situación subjetiva y resultan en situaciones de poder o **exclusión sistemática**.

La discriminación estructural hacia las mujeres está vinculada con los desequilibrios de poder dentro y fuera de la familia (Okin 1989).

Consiste en la privación sistemática de las oportunidades para acceder y disfrutar en igualdad de condiciones de las opciones de vida disponibles.



1.3. Igualdad en derechos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) proclama “**la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres**” (Preámbulo).

La DUDH concibe como titular de los derechos a todo ser humano “**sin distinción** alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Artículo 2, DUDH).

La DUDH establece como punto de partida que “**todos los seres humanos nacen libres e iguales** en dignidad y derechos” (Artículo 1, DUDH).

De acuerdo con el principio de igualdad ante la ley, la declaración Universal proclama que “**Todos tienen derecho a igual protección** contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (Artículo 7, DUDH).



1.4. *Obligaciones internacionales*

Desde la aprobación de la DUDH en 1948, la igualdad entre mujeres y hombres es un **principio regulativo transversal** que fundamenta el derecho internacional de los derechos humanos.



Con la aprobación de los **Pactos de Nueva York** (1966), **los Estados tienen la obligación de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres** (Artículo 3, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 3, Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).



2. La CEDAW

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer (conocida como CEDAW por su sigla en inglés) fue adoptada en 1979 y reconoció la **insuficiencia** de concebir la igualdad de género como “igualdad de trato ante la ley” de mujeres y hombres.

Los Estados que ratificaron la CEDAW asumieron la obligación jurídica vinculante de eliminar los obstáculos institucionales y sociales para el disfrute efectivo de los derechos humanos sin discriminación entre mujeres y hombres.

La discriminación pasada y presente requiere la asunción de **obligaciones de carácter positivo** por parte de los Estados para garantizar que las mujeres puedan gozar, en igualdad de condiciones, de los derechos reconocidos a todo ser humano.





La CEDAW reconoce que para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas sin distinción de género no es suficiente reconocer que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos.



Existen **discriminaciones sistemáticas** que impiden a las mujeres el igual acceso a los derechos y libertades fundamentales.



El reconocimiento de dichas discriminaciones sistemáticas no implica otorgar a las mujeres más derechos, sino establecer **medidas y actuaciones específicas** para asegurar el respeto, la protección y la garantía de los derechos reconocidos a todo ser humano, sin distinción.





2.1 Discriminación directa e indirecta

El derecho internacional reconoce que para la protección de la igualdad de género, no es suficiente eliminar la discriminación directa, es decir la legislación, jurisprudencia o praxis administrativa **explícitamente discriminatorias**.

También es necesario eliminar la discriminación indirecta, es decir aquellas normas que se basan en criterios aparentemente neutros y que, sin embargo, **de hecho perjudican mayoritariamente a las mujeres** (CEDAW, Art. 1 y 2).





2.2. Diferencias biológicas y socio-culturales

Para garantizar la igualdad en dignidad y derechos sin distinción por razón de género, **deben tenerse en cuenta tanto las diferencias biológicas como las diferencias socioculturales que han generado desventaja sistemática en el acceso a derechos y libertades por parte de las mujeres.**

También se requiere eliminar **estereotipos y patrones culturales** que menosprecian a las mujeres y las ubican en posición de subordinación (Artículo 5, CEDAW).

Con este fin se prevén **medidas especiales**, de carácter temporal, con el objetivo de corregir la infrarrepresentación femenina y modificar la desigual redistribución de recursos (Artículo 4, CEDAW).





2.3. Integración de las mujeres

Dichas medidas permiten la **integración** de las mujeres en los ámbitos laboral, político, económico, social y cultural, donde han sido **históricamente excluidas** (Comité CEDAW 2004, Recomendación General n. 25, §18 y 38).

Los Estados además tienen **la obligación de prevenir y responder a la vulneración de los derechos de las mujeres**, cometidos por actores no estatales, como ciudadanos privados o entidades privadas.



2.4. Obligaciones de carácter positivo

El Comité de la CEDAW señala que la obligación de abordar las violaciones cometidas por actores no estatales incluye **el deber de adoptar medidas efectivas para proteger y sancionar dichas violaciones.**

El Comité CEDAW exige a los Estados que adopten medidas legales efectivas, incluso **sanciones penales, recursos civiles y disposiciones compensatorias** para proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, incluido el abuso en la familia, la agresión sexual y el acoso sexual en el lugar de trabajo (Comité CEDAW, Recomendación General n. 19).

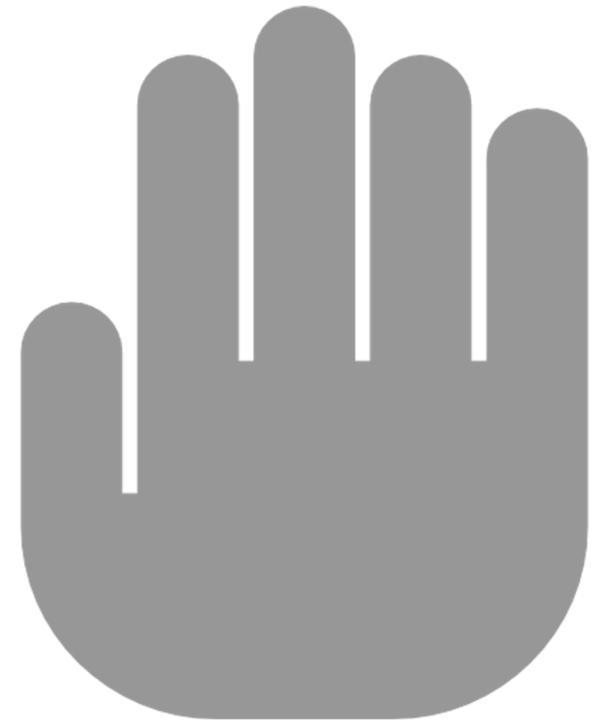


2.5. Diligencia debida

Las instituciones supranacionales de derechos humanos, incluido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), exigen a los Estados ejercer la "**diligencia debida**" para proteger a las mujeres de la violencia de género, cuando saben o cuando deberían haber sabido de la existencia de una situación específica de riesgo.

El incumplimiento de este deber constituye una violación de su obligación positiva de adoptar **medidas operativas** preventivas para proteger a las mujeres de la violencia de género.

Los Estados también están obligados a **investigar de manera adecuada dichos delitos con el propósito de identificar y sancionar a los autores.**



3. La Unión Europea

La prohibición de la discriminación basada en el sexo se introdujo por primera vez en el **Tratado de Roma (1957)** [🔗](#).

El artículo 2 del **Tratado de Maastricht (1992)** [🔗](#) establece que la igualdad entre mujeres y hombres se encuentra entre los valores fundamentales de la UE.

Con el **Tratado de Amsterdam (1999)** [🔗](#) la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres se convirtió en uno de los objetivos principales de la Unión Europea (McCrudden y Prechal 2009).

El **Tratado de Lisboa (2009)** [🔗](#) estipula que “al definir e implementar sus políticas y actividades, la Unión tendrá como objetivo combatir la discriminación basada en sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual”.

3.1. Las directivas europeas

La legislación de la Unión Europea ha ido ampliando gradualmente la igualdad de género en el acceso **al empleo, la seguridad social y los bienes y servicios**. Entre ellos figuran:



Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes legales de seguridad social [↗](#)



Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social [↗](#)



Directiva sobre igualdad de trato para hombres y mujeres comprometidos en una actividad, incluida la agricultura, por cuenta propia [↗](#)



Directiva sobre trabajadoras embarazadas [↗](#)



Directiva sobre licencia parental [↗](#)



Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y la oferta de bienes y servicios [↗](#)



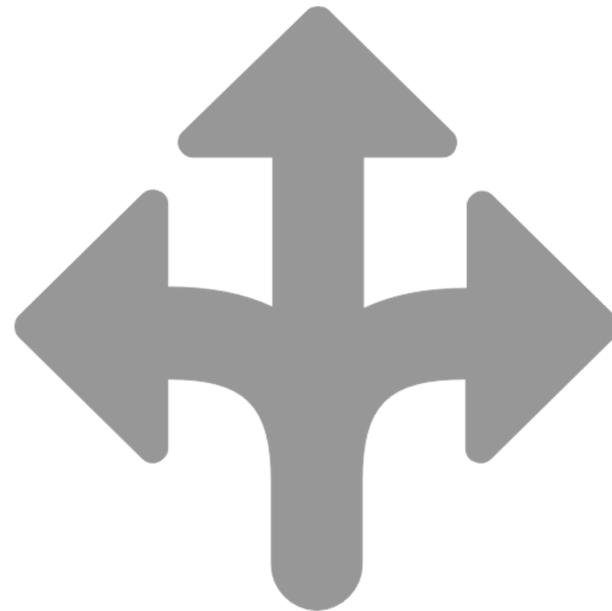
Directiva de refundición [↗](#)



4. Interconexión entre las formas de discriminación

Desde hace dos décadas, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que las estructuras de género **no funcionan de manera aislada** (Crenshaw 2000).

Además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, **“las mujeres también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones”** (Comité CEDAW, 2004, Recomendación General n. 25: §12).



Existen diferencias entre las mujeres, **“diferencias que hacen la diferencia”** a la hora de sufrir la discriminación de género (Crenshaw 2000).

La intersección del género con otros factores de discriminación estructural expone a situaciones de **discriminación múltiples interconectadas**.



4.1. Los efectos combinados

La Organización de las Naciones Unidas ha declarado la necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos a todas las mujeres que enfrentan **múltiples barreras por razón de color, etnia, edad, idioma, cultura, religión o discapacidad** (Declaración de Pekín, Artículo 32).

Considerar el género y la discriminación racial por separado invisibiliza los **efectos combinados** de racismo y discriminación de género que afectan, de manera particular, a las mujeres afroamericanas, **indígenas y migrantes** (Comité CERD, Recomendación General n. 25: §1).





4.2. Formas de discriminación específicas

Los efectos combinados negativos producen formas de discriminación específicas.

Estas discriminaciones específicas son el resultado de la intersección de **varias formas de discriminación**, incluyendo la discriminación de género y racial (Comité CERD, Recomendación General n. 27: §6).

El derecho internacional de los derechos humanos se reconoce que las mujeres de etnia Romaní sufren formas de **discriminación específicas** (Comité CERD, Recomendación General n. 27: §6).

Se reconoce también la **discriminación específica** que sufren las mujeres y niñas con discapacidad (Artículo 6, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006).

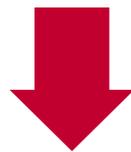


4.3. Interseccionalidad

Las Naciones Unidas identifican la **interseccionalidad** como un concepto clave

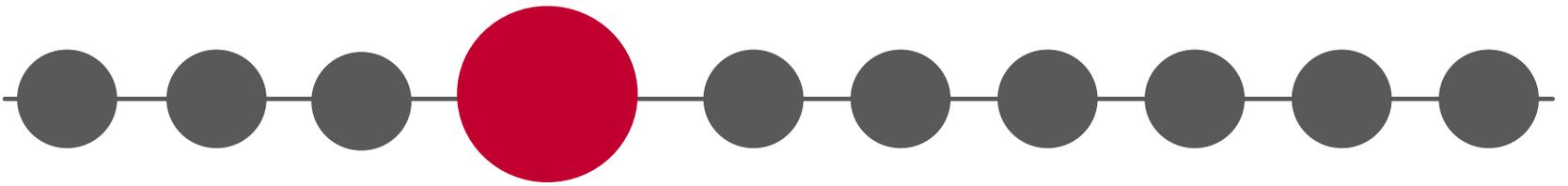


para **reconocer** las formas de **discriminación específicas** y su impacto negativo **combinado** en la vida de las mujeres.



para **adoptar medidas** para cumplir con las obligaciones internacionales de **eliminar las discriminaciones múltiples**
(Comité CEDAW, Recomendación General n. 28: §18).

En la siguiente parte del informe se explica qué **significa interseccionalidad**.



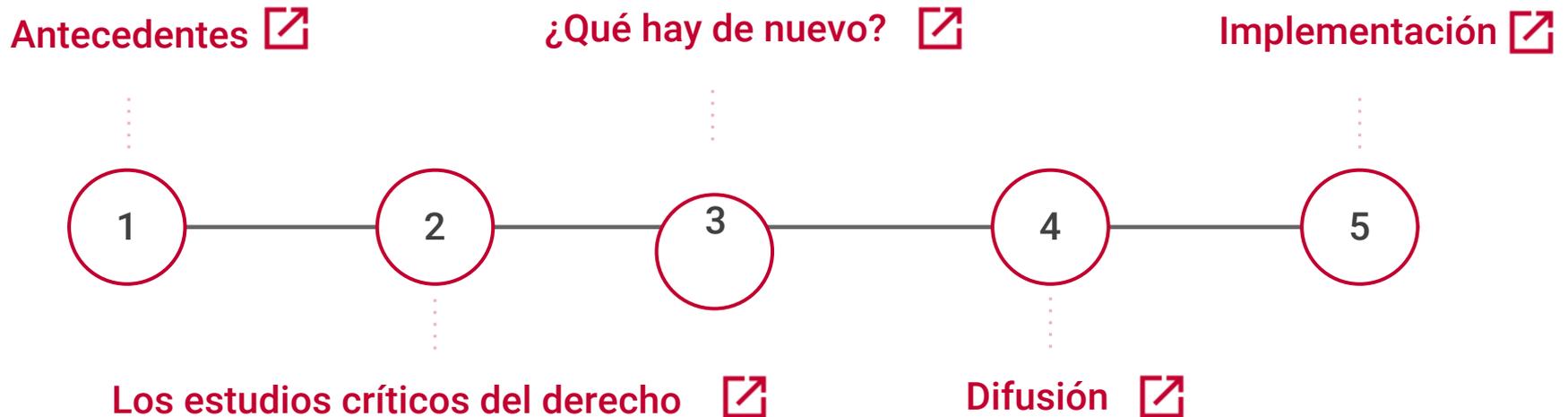
Parte IV

¿Qué significa interseccionalidad?





En esta parte del informe explicamos de dónde viene el término interseccionalidad, qué hay de nuevo en este concepto, cómo se ha difundido y las cuestiones que se presentan para su puesta en práctica.





1. Antecedentes

La idea de que las situaciones sociales individuales son determinadas por múltiples factores interrelacionados y simultáneos parece hoy bastante **intuitiva**.

Desde los años 70, la academia anglófona ha empezado a tomar consciencia de la necesidad de abordar esta simultaneidad tanto en la investigación como en **la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas**.

Sin embargo, no fue hasta la aparición del pensamiento feminista afroamericano en los Estados Unidos que la **simultaneidad de raza, género y clase** y su intersección en las experiencias de las personas han sido tomadas en serio (Belkhir 2009).





1.1. *El feminismo afroamericano*

El Colectivo Combahee River (1977), bell hooks (1981), Angela Davis (1981), Audre Lorde (1982) y Elizabeth Spelman (1988), entre otras, afirmaron que los conceptos de género y raza estaban contruidos como si **“todas las mujeres fueran blancas y todos los negros fueran hombres”** (Hull et al. 1982).

Destacaron que la conceptualización del género se basa en las **experiencias de las mujeres blancas** y en los modelos familiares de la clase media y de formación cristiana.

A su vez, la conceptualización del género como estructura de discriminación ignora que la raza, la clase y la orientación sexual **diversifican el significado de ser mujer.**



En su intento de “combatir las opresiones múltiples y simultáneas de todas las mujeres de color” (Combahee River Collective 1977 [1982]: 13), las feministas afroamericanas apelaron a los “sistemas de opresión entrelazados” para **abordar la interconexión entre el patriarcado, la heteronormatividad, el racismo, el capitalismo y el nacionalismo.**



1.2. La interconexión

La noción de interconexión entre “género, raza y clase” ha sido denominada de maneras diferentes



“sistemas de opresión entrelazados”
(Combahee River Collective 1977),

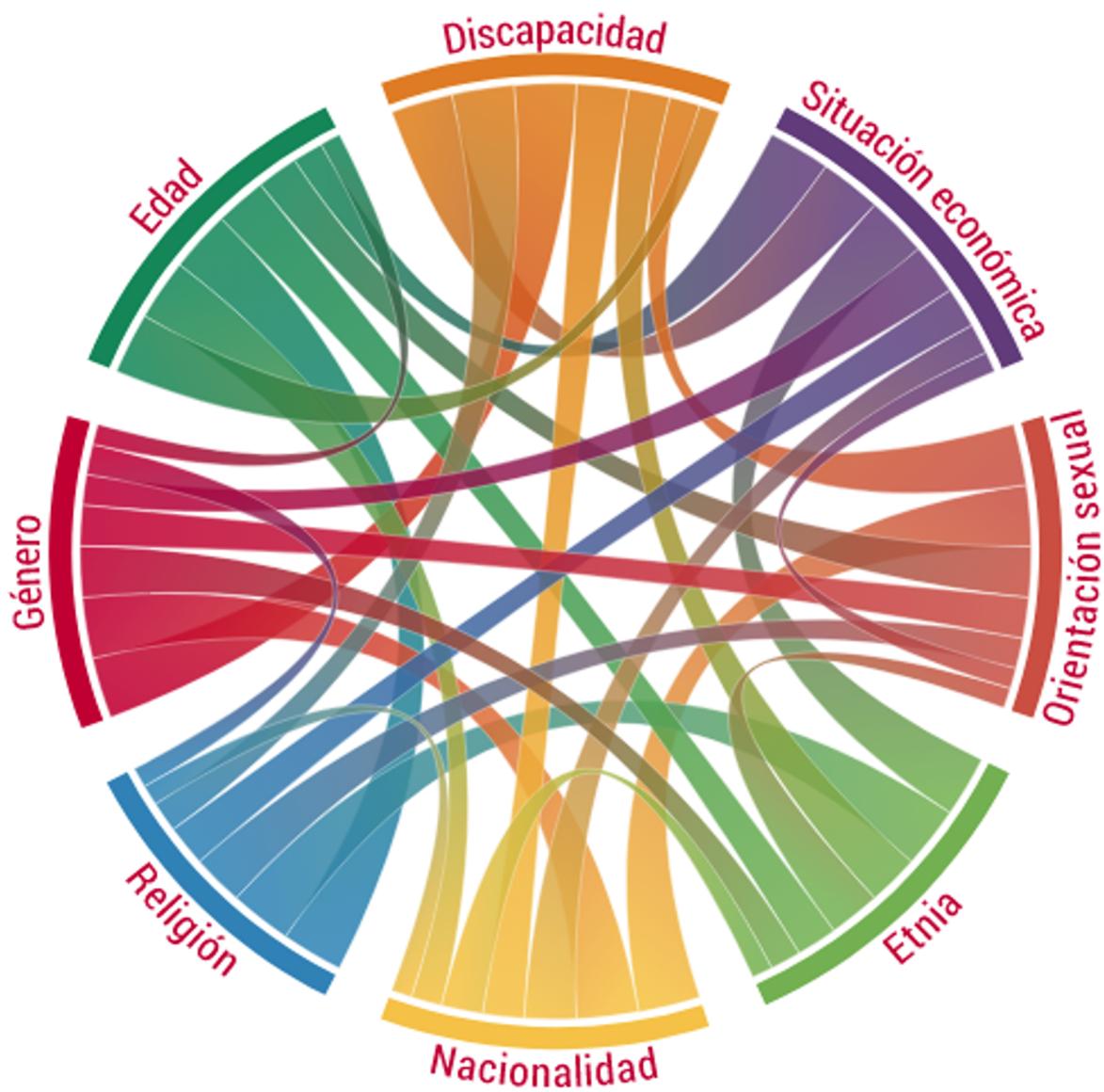


“múltiple exclusión”
(King 1988),



“consustancialidad de las relaciones sociales”
(Kergoat 1978).

La noción de interconexión se ha convertido en un elemento crucial de las ciencias sociales contemporáneas y ha sido discutida intensamente a ambos lados del Atlántico (Yuval-Davis 2006).



Representación gráfica de la noción de interconexión de diversos factores de estratificación social (MariaCaterina La Barbera y DESiGNiA web ©)



2. Los estudios críticos del derecho

En el contexto estadounidense de los años 80, los conceptos elaborados por el feminismo afroamericano sirvieron como herramienta para el **análisis crítico del derecho**.

Los estudios críticos del derecho comenzaron a analizar el **derecho antidiscriminatorio** estadounidense **cuestionando las categorías jurídicas tradicionales** que, en la práctica, excluían tanto a las mujeres como a las personas de color (Kennedy 2006, Crenshaw 2011, Crenshaw et al. 1995).

Esta crítica fue posible gracias a la mayor presencia de **mujeres y personas afroamericanas** entre el profesorado y profesionales del derecho que accedieron a las universidades con las acciones positivas a partir de los años 60.





En este contexto, la profesora de Derecho de la Universidad de Columbia, Kimberlé Crenshaw, acuñó en 1989 el término “interseccionalidad” en su análisis del caso **De Graffenreid c. General Motors [1977]**.



5 mujeres afroamericanas alegaron que el sistema de despido utilizado por General Motors, aunque formulado en términos neutrales, de hecho, perpetuaba la discriminación de raza y de género en violación del precepto federal de no discriminación en el trabajo.



En su fallo, la Corte excluyó la posibilidad de presentar una **combinación de demandas** por motivos de raza y de género.



Crenshaw argumentó que De Graffenreid y las otras demandantes se hallaban en un **cruce particularmente peligroso** debido a su posición desventajada en la jerarquía racial, por ser negras, y en la jerarquía de género, por ser mujeres.



La interseccionalidad sirvió como metáfora para indicar que **la raza y el género, interactuando, conforman las múltiples dimensiones de desventajas que definen las experiencias de las mujeres negras en los Estados Unidos** (Crenshaw 1991: 1244).



La interseccionalidad apunta a



Dejar de considerar la raza y el género como dimensiones **exclusivas o independientes.**



Aclarar que la discriminación interseccional es **más que la suma** de racismo y sexismo.



Reformular los **discursos homogeneizadores** sobre “la experiencia de las mujeres” o “la experiencia negra”.

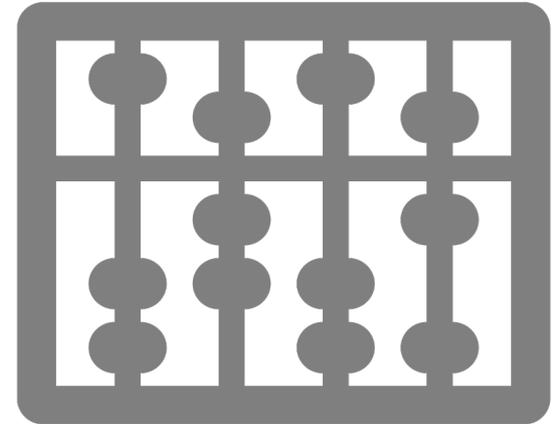
La clase, la raza, el color, la etnia, la religión, el origen nacional y la orientación sexual **diversifican la manera de experimentar la discriminación de género** y exponen grupos particulares de mujeres a vulnerabilidades que les afectan única y desproporcionadamente en comparación con otras (Crenshaw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

Los problemas de exclusión no pueden resolverse simplemente incluyendo a las mujeres racializadas dentro de las **estructuras e instrumentos políticos preexistentes.**



2.1. Nivel estructural, político y simbólico

Crenshaw identificó 3 niveles, distintos pero conectados, de aplicación de la interseccionalidad:



Nivel estructural

El enfoque de la interseccionalidad permite analizar la situación de las mujeres que se encuentran en la encrucijada entre **varias estructuras de exclusión social**.

Nivel político

La interseccionalidad permite analizar de qué manera el derecho y las políticas públicas **reproducen el sexismo, el racismo, la homofobia y la segregación de clase**.

Nivel simbólico

El enfoque interseccional permite explorar en qué medida la **cultura popular y el discurso público** reproducen la exclusión y marginalización de quienes se encuentran en situaciones de exclusión múltiple.

2.2. *¿Cómo se produce la desigualdad?*

En este sentido, la interseccionalidad dirige la atención hacia los **múltiples sistemas de desigualdades** y sitúa el poder en el centro del análisis (Hill Collins 1990, Iyer 1993).

Desde la perspectiva de la interseccionalidad, es necesario contestar a la pregunta sobre cómo se produce la desigualdad y apuntar a la **complejidad de su matriz** para desmantelarla (Hill Collins 1990).

La interseccionalidad reconoce que la **interacción entre los ejes de desigualdad es compleja. Los privilegios y la marginación que se producen de forma dinámica marcando la situación específica de diferentes personas, grupos y contextos** (Hankivsky y Cormier 2011).

El enfoque interseccional pone de manifiesto que para desmantelar la desigualdad entre mujeres y hombres es necesario considerar no solo el **impacto diferenciado** de género de las políticas públicas, sino también de qué forma éstas tienen efectos en construir y reforzar las desigualdades estructurales de raza, clases, heteronormatividad (Bacchi 2004).





2.3. La jurisprudencia

En los países anglosajones de derecho consuetudinario (common law), algunos tribunales han utilizado la perspectiva de la interseccionalidad para reconocer violaciones de derechos que no hubiera sido posible garantizar de otra forma. La jurisprudencia anglosajona reconoce que:

“Clasificar dicha discriminación como fundamentalmente orientada a la raza o al género, tergiversa la realidad de la discriminación tal y como es experimentada por los individuos” (Canadá v Mossop, Canadá, 1993).

La perspectiva interseccional permite reconocer que el **“conjunto es más que la suma de sus partes”**.

“Cuando existen dos causas de discriminación, éstas no pueden ser reducidas claramente a componentes distintos”. (Lam v University of Hawaii, USA, 1994).

“La naturaleza de la discriminación es tal que no siempre puede ser compartimentada en categorías discretas de manera sensata. La discriminación es a menudo una experiencia multifacética” (Ministerio de Defensa v Tiler De Bique, UK, 2010).





3. ¿Qué hay de nuevo en la interseccionalidad?

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

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. 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 las desigualdades estructurales entrecruzadas.

3.1. El método de las otras preguntas

La interseccionalidad puede llevarse a la práctica usando el **método de las otras preguntas** (Matsuda 1991).

Cuando nos encontramos frente a una persona que sufre discriminación de género, debemos preguntarnos si también el racismo y la homofobia son relevantes en este caso.

Debemos preguntarnos también si la discriminación hacia las personas con discapacidad y la discriminación por edad definen esa **situación de discriminación de manera específica**.

Asimismo, debemos preguntarnos si la **etnia**, la **nacionalidad** de origen y profesar una **religión minoritaria** generan efectos combinados negativos en el caso concreto.

Tampoco podemos dejar de investigar si el bajo **nivel formativo y de ingresos** expone esa persona a una situación de mayor vulnerabilidad.





4. Difusión en las ciencias sociales

Gracias al trabajo de la socióloga Patricia Hill Collins (1990), el concepto de la interseccionalidad ha traspasado las **fronteras disciplinares** del derecho, llegando a todas las disciplinas de las ciencias humanas y sociales: la sociología, la ciencia política, la psicología y filosofía.

Hoy la interseccionalidad está ganando cada vez más importancia (Hannet 2003, Hancock 2007, Solanke 2009).



La interseccionalidad ha sido definida como **una de las contribuciones más importantes de la teoría feminista** a las ciencias sociales (McCall 2005) y como un nuevo campo de investigación (Cho et al. 2013). En la actualidad se encuentra en un auge de increíble producción académica (Hill Collins y Bilge 2016, Carastathis 2016, Crenshaw 2011).



5. Implementación

La interseccionalidad es reconocida como herramienta válida para hacer visible la complejidad de los procesos de discriminación y progresar hacia el **diseño de instituciones y mecanismos jurídicos y políticos más inclusivo** (Grabham et al. 2009, Lombardo y Verloo 2009, Schiek y Lawson 2011).

Sin embargo, la interseccionalidad se confunde a menudo con una **mera referencia a más de una dimensión de discriminación.**



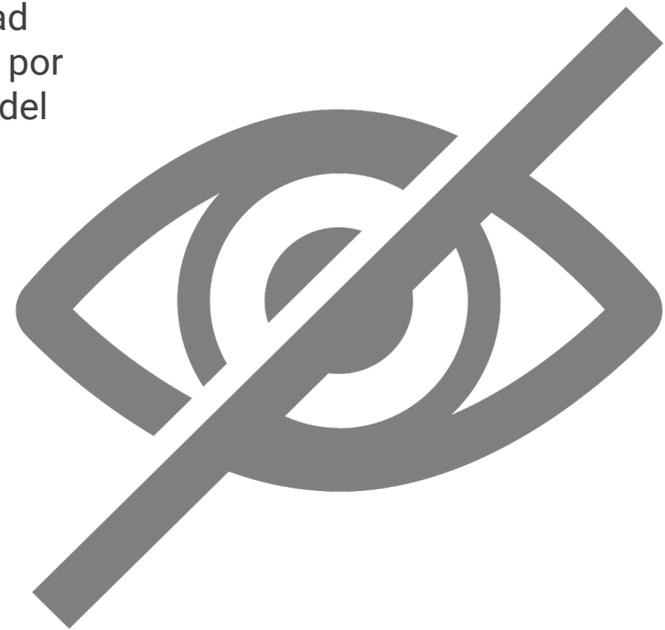


5.1. Implementación a nivel europeo

El derecho antidiscriminación **sigue articulándose en base a categorías separadas y paralelas que no ofrecen mecanismos de protección adecuados para las personas que experimentan discriminaciones múltiples e interconectadas** (La Barbera 2017).

En los países del sur de Europa la interseccionalidad sigue siendo una perspectiva **largamente ignorada** por el personal de la administraciones y profesionales del derecho (Cruells y La Barbera 2016).

La literatura especializada está empezando a estudiar los **factores que permiten la implementación** de interseccionalidad en el derecho y las políticas públicas.





5.2. Los límites del derecho antidiscriminación continental

Las normas jurídicas, por ser elaboradas en términos generales y abstractos, son consideradas como **neutrales** (Barrère y Morondo 2011, La Barbera y Lombardo 2018, La Barbera y Cruells 2019).

Los currículos académicos de las facultades de derecho en España **no incluyen los estudios críticos del derecho**. Estos han denunciado que las normas jurídicas no son neutrales y no tienen el mismo impacto en las personas.

La formación dominante, basada en la igualdad formal, lleva a menudo los profesionales del derecho a interpretar la discriminación simplemente como un problema de **desigualdad de trato** (Barrère y Morondo 2011).

La adopción de la interseccionalidad permitiría transformar el paradigma jurídico dominante al considerar los efectos combinados de la discriminación de género en la intersección con otros factores de discriminación.

Esta transformación sería beneficiosa para abordar los distintos factores sociales que afectan el **pleno disfrute de los derechos humanos** y respetar la obligación internacional de garantía efectiva.



5.3. La incorporación en las políticas públicas

En años recientes, en todas las escalas de gobierno, se está reconociendo la necesidad de atender a las desigualdades múltiples. Sin embargo, **los estudios revelan una general falta de atención de las políticas públicas hacia la interconexión entre los ejes de desigualdad así como a los mecanismos propios de privilegio y marginación** (Hankivsky y Cormier 2011, Coll-Planas y Solá-Morales 2019).

Las buenas prácticas son aún **escasas** (CRIAW 2006, Hankivsky y Cormier 2011, Coll-Planas y Solá-Morales 2019). Hasta el momento no se ha avanzado hacia un modelo consolidado (CRIAW 2006; Hankivsky y Cormier 2011, Hankivsky y Cormier 2011, La Barbera y Cruells 2019).

Los principales desafíos a los que se enfrenta la implementación de la interseccionalidad en las políticas públicas son la **falta de claridad metodológica y de referentes** sobre cómo avanzar en términos prácticos (Hankivsky y Cormier 2011, Kantola y Lombardo 2017).





5.4. Factores que definen la implementación

¿Qué nos dice la literatura sobre la implementación de los compromisos legislativos en la práctica de las administraciones públicas?

Los estudios sobre implementación ponen de manifiesto que **no se trata de un proceso lineal** posterior a la adopción de una política pública (Engeli y Mazur 2018, Alfama 2017).



La implementación es “generalmente mucho más **compleja de lo que parece**” (Subirats et al. 2008: 46).



Se trata de un **proceso dinámico**, donde intervienen diversos actores y donde influyen diferentes tipos de factores ligados al propio funcionamiento de las administraciones públicas.

En el caso de enfoques novedosos como la interseccionalidad, diversas investigaciones evidencian factores que dificultan y factores que facilitan su implementación.



5.4. Obstáculos

1

La dificultad de asimilar el concepto y la predominancia de un **enfoque aditivo** (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, Kantola y Lombardo 2017, Hankivsky y Cormier, 2011).

2

La naturaleza de las políticas públicas que requiere, con frecuencia, de **respuestas rápidas, sencillas** y no excesivamente costosas en tiempo ni en recursos financieros (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019).

3

La **limitada capacidad organizacional** de las administraciones públicas para poner en práctica enfoques transversales (Engeli y Mazur 2018). Las administraciones públicas suelen organización y funcionamiento jerárquicos (Espinosa-Fajardo 2016).

4

La **necesidad de coordinación** entre diferentes departamentos dada la diversidad de instrumentos, competencias y estructuras implicadas (Engeli y Mazur 2018, Alfama, 2017).



5

La presencia de **resistencias** por parte del funcionariado y personal público ante la puesta en marcha de nuevos enfoques transversales (Alfama 2017, Mergaert y Lombardo 2014).

6

La carencia de **recursos financieros** (Engeli y Mazur 2018, Lombardo y Mergaert 2016, Mergaert y Lombardo 2014).

7

La **escasa formación** del personal administrativo (Lombardo y Mergaert 2016, Mergaert y Lombardo 2014).

8

La debilidad de los mecanismos de **rendición de cuentas, seguimiento y evaluación** (Espinosa-Fajardo 2018, Alfama 2017, Lombardo et al. 2017).



5.4. Oportunidades

La existencia de un fuerte compromiso político (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019).

La asignación adecuada de **recursos financieros, temporales y de personal** (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, Espinosa-Fajardo 2018). En concreto, resulta clave la existencia de personal técnico experto y estructuras institucionales especializadas (unidades o puntos focales) suficientemente dotadas (Espinosa-Fajardo 2018).



La formación especializada de la plantilla a cargo de la implementación de la política y la dotación de manuales y protocolos que faciliten su labor (Espinosa-Fajardo 2018).

La generación de datos y evidencia científica que suporten la implementación (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019).



La implicación de una base amplia de actores (stakeholders) para generar alianzas y coaliciones (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, Engeli y Mazur 2018, Alfama 2017).



5.5. Desafíos conceptuales

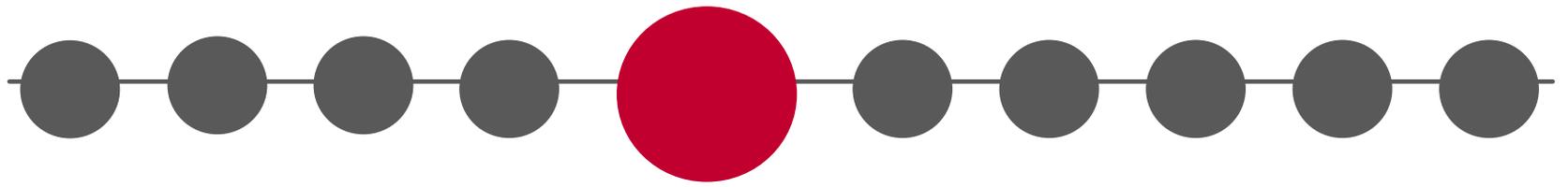
La práctica institucional revela que se tiende a poner el foco en **uno solo de los ejes de desigualdad**.

Se sigue ignorando que las intervenciones que se dirigen a una desigualdad concreta pueden no ser neutrales hacia otras desigualdades.

Por ejemplo, al promover una mayor igualdad de género **sin considerar las diferencias entre mujeres** se puede estar discriminando a las mujeres con diversidad étnica, migrantes, mayores o lesbianas.

En los pocos casos en los que existe un abordaje de las desigualdades múltiples, suele persistir un **enfoque sumativo o aditivo** que no capta la interacción entre las estructuras de desigualdades (Kantola y Lombardo 2017).





Parte V

¿Qué se entiende por interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid?



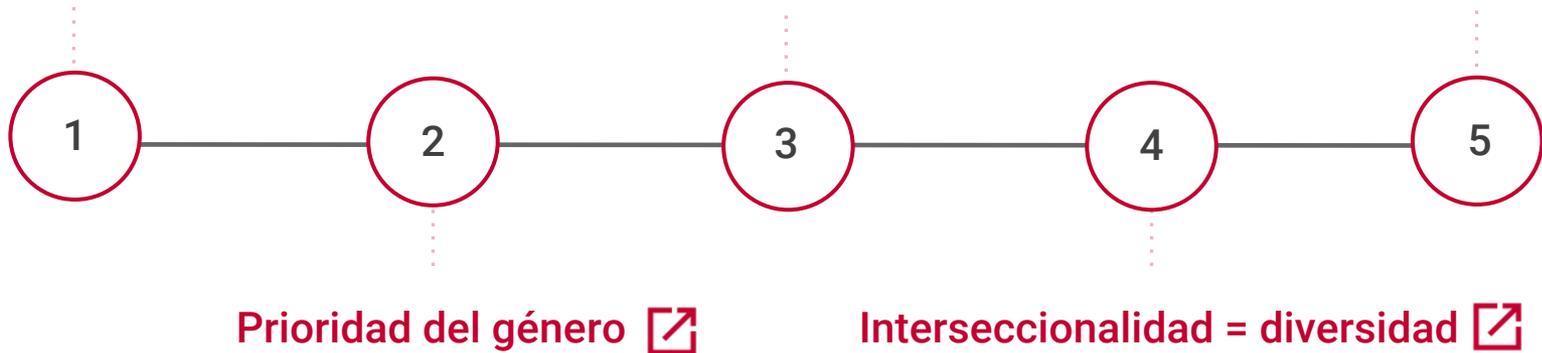


En esta parte del informe se presenta el análisis del material obtenido a través de las entrevistas semiestructuradas, un grupo de discusión y la observación participante. En concreto, detallamos los significados que el personal técnico municipal atribuye al concepto de interseccionalidad. Al tratarse de un concepto de reciente incorporación, que no tiene aún recepción en el marco jurídico nacional, se atribuye a la interseccionalidad una multiplicidad de significados, incluso contradictorios entre sí. En la siguiente parte del informe, ponemos en relación dichos significados con los desafíos y oportunidades que se encuentran en la implementación de la interseccionalidad.

Novedad 

Género vs interseccionalidad 

Género interseccional 





1. Novedad

La interseccionalidad ha sido ajena a la administración municipal madrileña hasta la adopción del Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019) que introdujo el triple enfoque “derechos humanos, género e interseccionalidad”.

El análisis del material empírico 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 n. 28 del Comité CEDAW.

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).





1.1. Incorporación del enfoque de género

Desde la Conferencia de Beijing (1995), **el enfoque de género ha sido paulatinamente incorporado a escala internacional, europea** (Tratado de Ámsterdam 1997) y nacional (Ley Orgánica 3/2007).

En observancia de estas disposiciones jurídicas vinculantes, el Ayuntamiento de Madrid ha **incorporado el enfoque de género en muchos ámbitos de la política municipal**, aunque de manera desigual (Fuente 16E19).





1.2. El enfoque de la interseccionalidad

Nuestro análisis del material empírico revela 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.



1. Se detecta falta de familiaridad o total **desconocimiento** del concepto de interseccionalidad (Fuente 08D19).

2. Existe una tendencia a asimilar la “interseccionalidad” con la “transversalidad de género”, mejor conocido como **mainstreaming de género**.



1.3. Dificultades en la puesta en práctica

En línea con investigaciones previas que demuestran los desafíos de llevar a la práctica un enfoque muy popular en la academia pero aún poco aplicado (Hankivsky y Cormier 2011, La Barbera y Cruells 2019), 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).

Los desafíos que encuentra el **personal técnico** del Ayuntamiento no son únicos ni exclusivos del contexto madrileño. Las entrevistas con especialistas sostienen que la falta de referentes prácticos es el mayor obstáculo para la implementación de la interseccionalidad (Fuentes 13E19 y 28D20).

Estudios previos (Coll-Planas y Solá-Morales 2019, CRIAW 2006, Hankivsky y Cormier 2011) ponen de manifiesto que **existen muy pocas experiencias** y en contextos muy diferentes, como por ejemplo en Canadá (Fuente 13E19).



2. Prioridad del género

La interseccionalidad ha sido adoptada por el Plan de Derechos Humanos porque:

se considera una herramienta indispensable para el reconocimiento y **abordaje de las diferencias entre las mujeres** (Fuente 05F19).

permite definir medidas específicas para dar respuesta a las **diferentes necesidades** de las mujeres. En este sentido, se reconoce que las mujeres no conforman un colectivo homogéneo (Fuente 05F19).

es necesaria para **identificar las diferentes formas que adopta la discriminación de género en la intersección con otros factores de desigualdad** (Fuente 19B19).

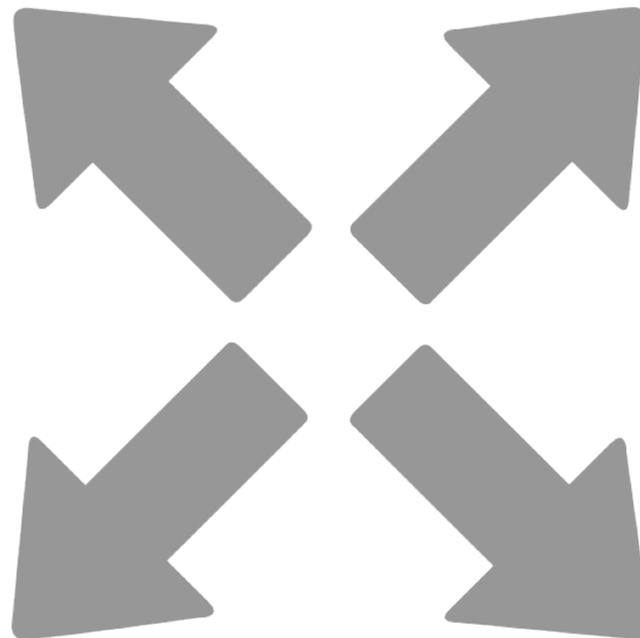




2.1. Incorporación en todos los ámbitos

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

El personal del Ayuntamiento con conocimiento experto reconoce que el enfoque de la interseccionalidad **debería incorporarse en todos los ámbitos**, programas y actuaciones que se ponen en marcha en el Ayuntamiento para combatir la discriminación de género (Fuente 01G19) ya que las diferencias de género atraviesan todas las demás (Fuente 05F19).





3. Género vs interseccionalidad

La administración municipal ha incorporado personal técnico con formación específica en materia de desigualdad de género y ha creado la Comisión de Transversalidad **para transversalizar el enfoque de género** en todos los ámbitos.

Sin embargo, este enfoque **aún no está integrado por completo** en todos los ámbitos de la administración municipal.

Además, su **implementación se encuentra aún en una fase inicial** (Fuentes 16E19 y 01G19).

Como muestran otros estudios sobre políticas públicas, la implementación de la perspectiva de género en las políticas públicas se enfrenta a **diversas dificultades** (Alfama 2017, Lombardo et al 2017, Espinosa-Fajardo 2016)





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

La interseccionalidad se asocia a **“añadir más complejidad”** (Fuente 04F19) puede **obstaculizar la transversalización del enfoque de género** (Fuente 01G19).

En línea con investigaciones previas (Verloo 2007), **la interseccionalidad se vincula con el posible riesgo de diluir la discriminación de género entre otras muchas variables** (Fuente 01G19).

Por otro lado, algunas personas entre el personal con conocimiento experto reconoce 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).

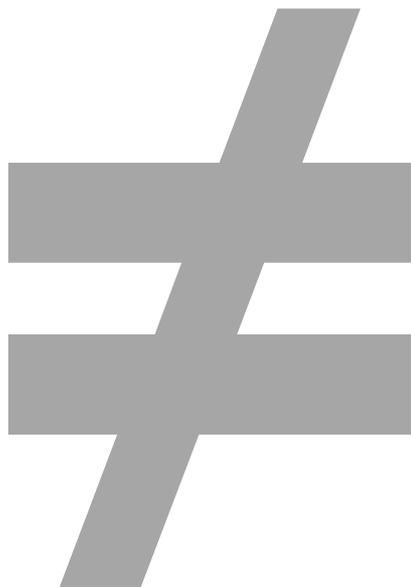


4. Interseccionalidad = Diversidad

La interseccionalidad se identifica como un enfoque complejo **que hace necesario encontrar estrategias adecuadas de comunicación y formación para que todo el personal técnico pueda familiarizarse con él.** La referencia a la “diversidad” se considera una **estrategia eficaz** en este sentido (Fuente 24B20).

Al ser un término complejo y poco intuitivo, se considera incluso que el término interseccionalidad se puede sustituir por diversidad **sin perder contenido** (Fuente 24B20).

El análisis del material empírico pone de manifiesto que la interseccionalidad se asocia también con la **diversidad**.



Esta sustitución, sin embargo, puede presentar algunos efectos adversos. Por ejemplo, considerar implementación de la interseccionalidad medidas que adoptan un **enfoque aditivo** y no tienen en cuenta el cruce entre los distintos ejes de desigualdad (Fuente 13B19).

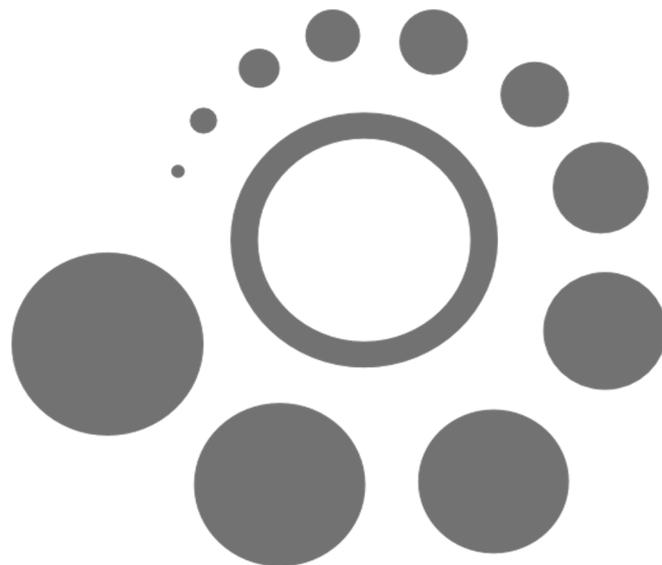


4.1. Datos desagregados

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

Hasta el momento en las campañas de comunicación se ha hecho el esfuerzo de ir progresivamente incluyendo tanto a hombres como a mujeres, pero la **diversidad étnica**, la **diversidad funcional**, la **diversidad de orientación sexual**, la **diversidad religiosa** de la población madrileña no ha tenido aún representación institucional (Fuente 05F19).

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), utilizando 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).





El personal con conocimiento experto reconoce que actualmente la **interseccionalidad se reduce a mencionar la diversidad.**



Por ejemplo, hacer referencia a los distintos grupos de población en términos de **diversidad sexual, confesiones religiosas y diversidad funcional.**

Se enuncian especificidades, pero no se llega a **establecer las interconexiones** entre los sistemas que generan la desigualdad (Fuentes 30D19, 05D19 y 19B19).



Algunas voces alertan que la diversidad se aborda de forma **estanca y compartimentada.**



4.2. Atención a las situaciones concretas

El material empírico evidencia la dificultad de tener en cuenta **la situación concreta de “ciertos colectivos” en todos los niveles de implementación de las políticas** (planificación, normativa, subvenciones, servicios, presupuestos, etc.).

En particular, se pone en duda la posibilidad de tener en cuenta los cruces entre sistemas de opresión en la **elaboración de las normas jurídicas**. Se trata de un problema inherente al origen del concepto de la interseccionalidad que nace como criterio para identificar soluciones específicas para las víctimas de discriminación.

Sin embargo, esta dificultad **se conecta también con las posiciones doctrinales dominantes en el ámbito jurídico en España** que entienden la normativa como instrumento neutral que ha de aplicarse sin ser interpretado (Fuente 27B20).



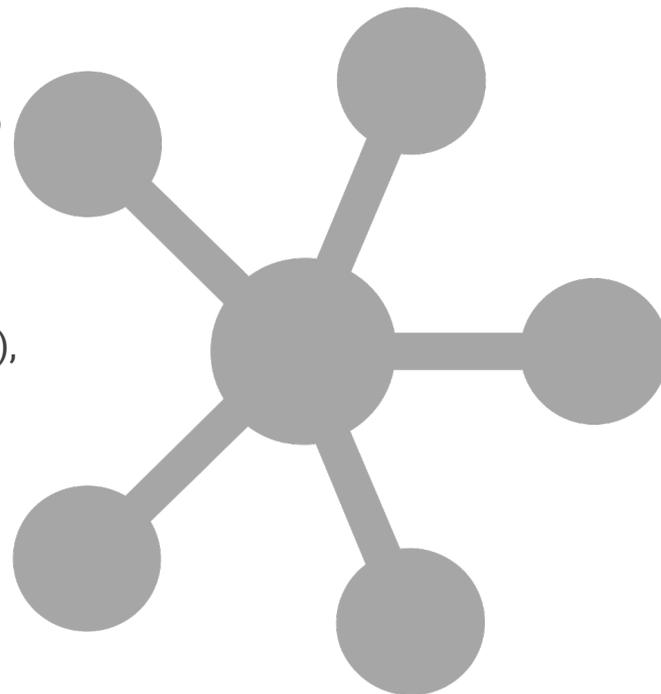


5. Género interseccional

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

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).





La interseccionalidad puede permitir identificar los factores que **diversifican el efecto de la desigualdad de género** en función de otras desigualdades y planificar medidas específicas para las distintas necesidades que emergen en la realidad municipal (Fuente 05F19).

Algunas voces alertan que **la interseccionalidad no debería asimilarse con el *mainstreaming* de género** ya que transversalizar el enfoque de género no implica automáticamente la inclusión del enfoque de la interseccionalidad (Fuente 19B19).

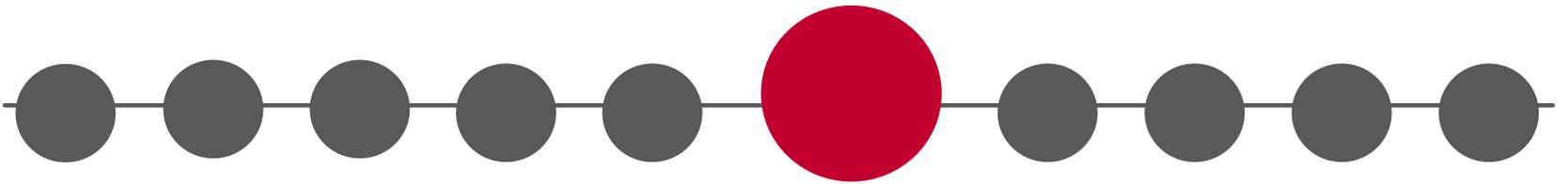


Nuestro análisis pone de manifiesto la necesidad de problematizar la interseccionalidad entendida como **cuestión identitaria**.

Hemos creado ventanillas para las diversas identidades de las personas. Pero, ¿si soy mujer joven, pero tengo una discapacidad y soy gitana, a dónde voy? (Fuente 19B19).



El trabajo de campo revela que la interseccionalidad fue introducida en el Plan de Derechos Humanos **porque permite identificar el carácter estructural de las desigualdades individuales y superar las visiones identitarias esencialistas** (Fuentes 27E19 y 16E19).



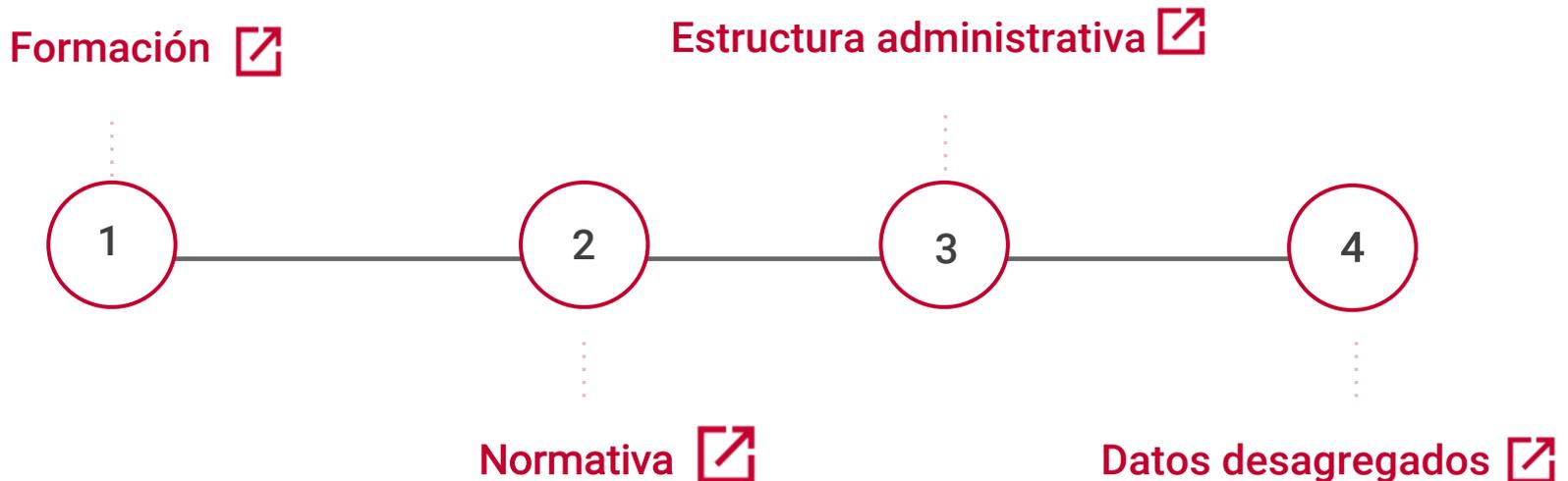
Parte VI

Desafíos





El Ayuntamiento de Madrid ha incorporado el enfoque de la interseccionalidad muy recientemente. La novedad del enfoque implica una serie de desafíos específicos en la fase de implementación. En línea con estudios recientes sobre implementación de políticas públicas, nuestro análisis revela la existencia de 3 desafíos fundamentales que actualmente dificultan la implementación de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid.





1. Formación

Nuestro análisis identifica el **déficit de formación** como el primer desafío que debe enfrentarse para poder implementar exitosamente la interseccionalidad en las políticas públicas y los instrumentos jurídicos municipales.

El trabajo de campo ha revelado la existencia de un consenso generalizado sobre **la exigencia de recibir más formación como condición preliminar básica** para poder aplicar el enfoque de la interseccionalidad (Fuentes 13B19, 27B20, 01G19, 04F19, 07F19, 08D19, 16E19, 19B19, 19B19, 22C19, 27E19, 28D20).





La interseccionalidad se representa como algo nuevo que requiere "**sensibilización**" del **personal de la administración pública** (Fuentes 16E19, 01G19 y 27E19).

La interseccionalidad se ha incluido en la oferta formativa sólo recientemente (Fuente 08D19). El **carácter novedoso** de la interseccionalidad y su reciente incorporación en las políticas municipales se identifican como la causa del actual déficit de conocimiento.

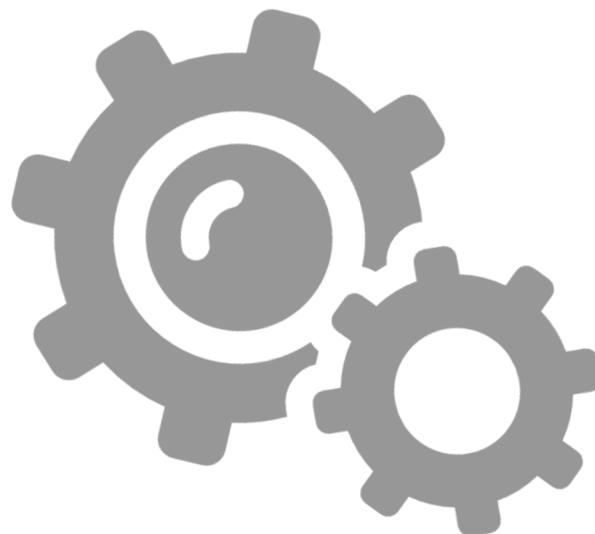


La formación continua sobre interseccionalidad destaca como una asignatura pendiente. El déficit de formación es el **principal desafío** al que se enfrenta la administración local para poder garantizar la implementación de la interseccionalidad en Madrid.



En línea con investigaciones previas sobre implementación de la interseccionalidad (Iyer 1993, Satterthwaite 2005, Williams 2009, Jubany et al. 2011, Espinosa-Fajardo 2018, La Barbera y Cruells López 2019), la formación es representada como **un recurso fundamental para proporcionar las herramientas teóricas y prácticas necesarias para la puesta en marcha de la interseccionalidad.**

La formación es reconocida como la herramienta necesaria para que todos los niveles de la administración puedan transformar los principios recogidos en la planificación en **medidas de acción específicas** (Fuente 19B19 y 08D19).



En esta misma línea, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoce la importancia de la capacitación de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos, especialmente a nivel de gobernanza local.



1.1. Formación diferenciada

Nuestro análisis revela la necesidad de diferenciar la formación en **función de las competencias de cada área** y para los distintos servicios (Fuente 28D20).

El trabajo de campo ha revelado un general desconocimiento y una confusión generalizada sobre **el significado mismo del término interseccionalidad** (Fuentes 08D19 y 27B20).

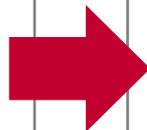




Se requiere impartir cursos de **formación teórica** para explicar el significado de la interseccionalidad y sensibilizar a todo el personal de la administración sobre la importancia de considerar el cruce entre distintos ejes de desigualdad en toda la actuación municipal.



Emerge también la necesidad de elaborar **“instrucciones” o líneas guías con definiciones operativas** que permitan difundir qué significa interseccionalidad y traducir los conceptos a medidas concretas para su uso (Fuente 08D19).



Se menciona la posibilidad de seguir el ejemplo de la guía metodológica creada para elaborar los informes de impacto de género (Fuente 27B20). De acuerdo con el personal técnico, no es posible aplicar un enfoque cuando falta una definición concreta y **formación ad hoc para facilitar su puesta en práctica.**

“No podemos aplicar el enfoque de algo que no somos conscientes de en qué se materializa, a lo mejor empezar por definir qué es y cómo podemos llevarlo a la práctica sería un primer paso” (Fuente 08D19).

“No es tan evidente como lo que yo tengo que aplicar, sobre todo lo que yo tengo que implementar” (Fuente 08D19).



1.1. Ausencia de líneas guía

Al no existir líneas guías claras, la interseccionalidad se identifica como una **mayor carga de trabajo** y ha tenido una recepción negativa (Fuentes 14C19 y 05F19).

Nuestro análisis revela la **relación entre la falta de formación y la percepción de la carga añadida de trabajo** que genera resistencia hacia la implementación de la interseccionalidad (Fuentes 05F19 y 13E19).





1.2. Formación práctica

Las áreas o servicios con más **sensibilidad hacia la desigualdad y las discriminaciones** son las que muestran una mayor disposición hacia la posibilidad de incorporar la interseccionalidad en su trabajo y capacidad para desarrollar medidas inspiradas en este enfoque (Fuente 19B19).

Sin embargo, a pesar de tener el conocimiento teórico, también el personal con conocimiento experto manifiesta **dificultades a la hora de llevarlo a la práctica**. La formación es identificada como el único instrumento que puede solventar las dudas sobre qué hacer y cómo hacerlo (Fuente 04F19).

Emergen dudas sobre **cómo articular la interseccionalidad metodológica y técnicamente en su puesta en práctica** (Fuente 19B19). Se requiere formación práctica y asesoramiento especializado sobre cómo aplicar el enfoque de la interseccionalidad en medidas o actuaciones específicas (Fuente 27E19).

 “El problema está en que todo el mundo está de acuerdo en el concepto de fondo, pero no hemos recibido ninguna instrucción concreta en cómo se traduce” (Fuente 08D19).



1.2. Formación específica para los servicios jurídicos

En línea con investigaciones previas (La Barbera y Cruells 2019, Satterthwaite 2005), nuestro trabajo de campo ha puesto en evidencia la necesidad de **formación específica para los servicios jurídicos**.

Nuestro análisis pone en evidencia que considerar la interseccionalidad como sinónimo de diversidad o suma de diferencias significa abordar desigualdades múltiples de forma paralela y compartimentada.

Desde esta perspectiva, la incorporación del enfoque de la interseccionalidad en la elaboración de la normativa es imposible en tanto **contradeciría los principios propios de la legalidad**, como la generalidad y la abstracción (Fuente 27B20).

Nuestro trabajo de campo revela que la interseccionalidad se considera como **algo demasiado específico para ser incluido en la normativa**.



Nuestro análisis muestra que la interseccionalidad se considera 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 08D19, 27B20 y 06C20).

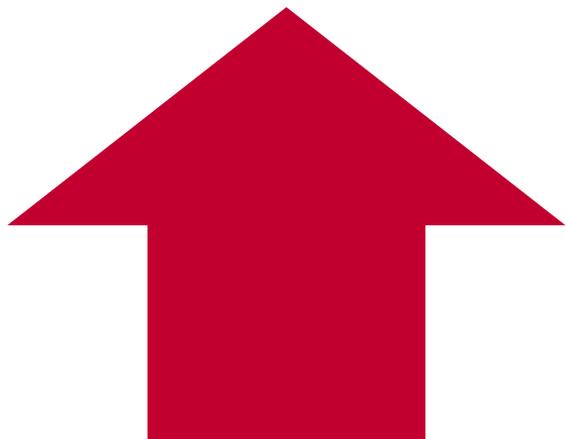
Desde la perspectiva dominante en los currículos académicos, **las normas jurídicas se consideran neutrales por definición** ya que son generales y abstractas (Iyer 1993, Razack 1998, McIntyre 2009, Young 2010, Barrère y Morondo 2011, La Barbera y Lombardo 2018, La Barbera y Cruells 2019).



Las Facultades de Derecho españolas no incluyen los estudios críticos del derecho que, desde los años 70, alertaron que **las normas jurídicas tienen un impacto diferenciado en las personas en función de su posición social** (Kennedy 2006).

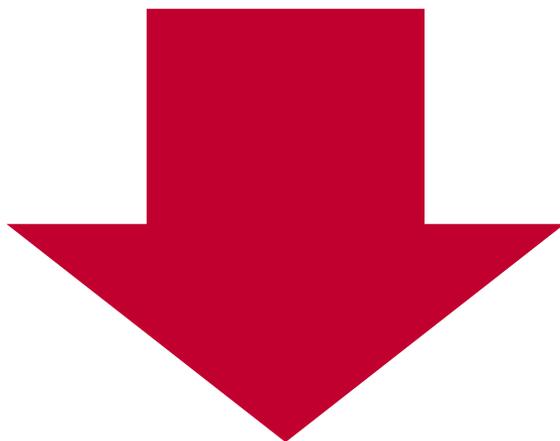


1.3. Formación como cambio de perspectiva



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

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 este cambio de perspectiva (Fuentes 05F19 y 04F19).



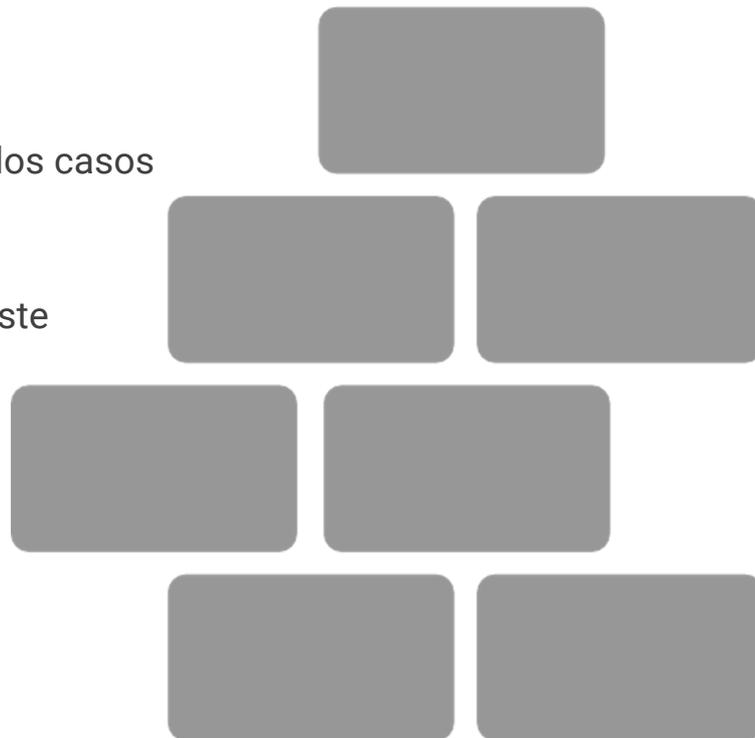
1.4. Formación como espacio de reflexión

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

El Ayuntamiento de Madrid ha sido **pionero** en este sentido (Fuente 05F19).

La implementación de la interseccionalidad es un **proceso en construcción** que se va definiendo en el propio proceso de puesta en práctica (Fuente 05F19).

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





1.5. Formación para todo el personal de la administración

Para garantizar una implementación exitosa de la interseccionalidad es necesario formar a todo el personal, tanto los directivos y responsables de servicios como los equipos técnicos y el personal que tiene relación con el público (Fuente 04F19).



Si el impulso no viene desde los directivos es mucho más difícil implementar la interseccionalidad a pesar de tener personal técnico formado (Fuente 01G19)



Por otro lado, si el personal técnico no está formado, las directivas de los responsables se vacían de contenido (Fuente 13E19).



Para que la implementación funcione el enfoque de la interseccionalidad tiene que permear toda la estructura administrativa “de arriba a abajo” (Fuente 04F19).



En línea con estudios previos (Espinosa-Fajardo 2016, Meier 2006), nuestro estudio revela que, en caso de no permear toda la estructura, **la interseccionalidad está destinada a quedarse como un enfoque de la planificación o a reducirse a actuaciones individuales no coordinadas del personal técnico especializado** (Fuente 07F19).

“Si los responsables no apuestan por esto, esto no sirve para nada. Pero también tienes que formar a quien está dándole a la tecla, porque puede detectar un montón de cosas... porque es quien de verdad tramita” (Fuente 08D19).

Es indispensable que el enfoque de la interseccionalidad se incorpore en todas las áreas, sobre todo en las **áreas con mayor dotación presupuestaria**, como urbanismo y medio ambiente (Fuente 05F19).



1.6. Formación obligatoria

La formación ofrecida hasta el momento tuvo un **alcance limitado en el tiempo y número de personas** destinatarias. Además, la participación por áreas de gobierno fue dispar (Fuente 22C19).

En línea con la literatura especializada (Lombardo y Mergaert 2016; Mergaert y Lombardo 2014), el trabajo de campo pone en evidencia la necesidad de **impartir formación obligatoria** para todo el personal municipal (Fuentes 04F19, 01G19 y 08D19).

El carácter voluntario de la formación constituye un desafío importante que hay que **enfrentar para poder implementar exitosamente el enfoque de la interseccionalidad en el gobierno local** (Fuentes 22C19 y 16E19).

La formación obligatoria para todo el personal ofrece garantía de continuidad. En su ausencia, los **cambios de personal** dentro de los equipos de trabajo junto con los **cambios de gobierno** impiden la continuidad de la implementación de la interseccionalidad (Fuente 01G19).





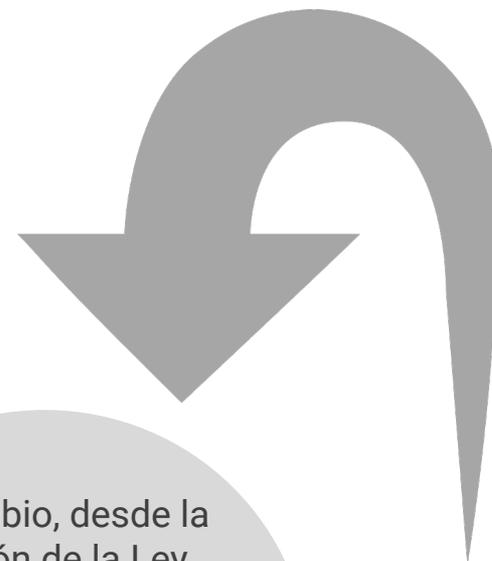
2. Marco normativo

La **ausencia de normativa sobre interseccionalidad a escala nacional** es el segundo factor que obstaculiza su implementación a nivel local, a pesar de la existencia de normativa internacional en la materia.

En ausencia de un marco jurídico nacional que reconozca a la interseccionalidad como un concepto jurídico vinculante la interseccionalidad no se considera de competencia de los servicios jurídicos municipales.



En el Ayuntamiento de Madrid **no se analiza el impacto diferenciado de la normativa** en función de la edad, origen nacional, orientación afectivo-sexual, nivel de ingresos y formativo, etnia, religión y discapacidad (Fuente 08D19 y 27B20).



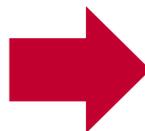
En cambio, desde la adopción de la Ley de igualdad (L.3/2007), el Ayuntamiento de Madrid analiza el impacto de género de la normativa.



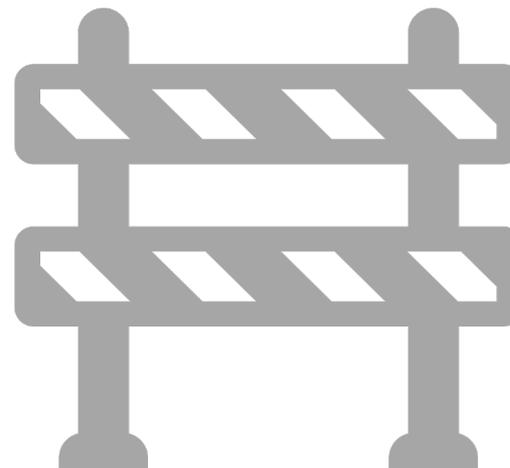
3. Estructura administrativa

El tercer desafío relacionado con el carácter novedoso del enfoque de la interseccionalidad está relacionado con **la estructura organizativa y competencial de la administración local**.

La implementación de la interseccionalidad requiere **cambios organizativos internos y en las lógicas de trabajo consolidadas** (Fuentes 19B19, 04F19, 08D19, 22C19, 07F19, 13E19, 01G19, 27E19, 05F19 y 27B20).



La implementación de la interseccionalidad requiere “romper muchas barreras en las formas de trabajar” de la administración pública (Fuente 04F19).





3.1. Abordaje transversal orientado al problema

La interseccionalidad requiere poner el foco en las **relaciones entre los distintos factores** que conforman las situaciones individuales.

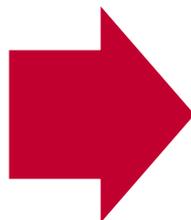
Exige un abordaje transversal orientado a la resolución de problemas.

Es necesario trabajar desde los **varios ámbitos** afectados y disponer de un **presupuesto común** para agilizar la gestión conjunta (Fuentes 19B19, 04F19, 22C19, 16E19, 07F19, 13E19, 04F19, 05D19, 30D19 y 01G19).



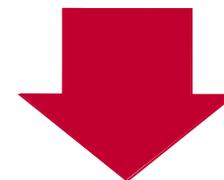


De acuerdo con las lógicas de trabajo tradicionales, las áreas de gobierno funcionan como **compartimentos estancos** (Fuente 04F19).



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

👤 “Uno de los problemas tiene que ver con la arquitectura de las instituciones, con distribuciones competenciales, basadas en departamentos estancos [...]. También hay falta de cultura, es decir, la organización es como una casa hecha con un montón de habitaciones, pero que la gente está metida en su habitación, no sale ni piensa en crear una habitación para reunirse” (Fuente 19B19).



En línea con estudios sobre política de igualdad de género (Alfama 2017, Espinosa-Fajardo 2016), nuestro análisis pone de manifiesto que la forma tradicional de trabajar de la administración pública **puede ser limitante para la implementación de enfoques transversales como el género y la interseccionalidad.**



El trabajo de campo ha puesto al descubierto

un déficit general de comunicación interna eficaz, así como el desconocimiento del trabajo de otras áreas (Fuente 13E19).

la existencia de colaboraciones puntuales del personal técnico con conocimiento experto en cada una de las áreas especializadas, aunque son excepcionales.



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



3.2. Planes de acción y coordinación

Por ejemplo, **el diseño de planes de acción** son paralelos y en ocasiones se solapan ya que no hay instrumentos para que las áreas los elaboren de manera conjunta (Fuente 07F19).

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

La creación de estructuras de coordinación estables emerge como factor fundamental para garantizar que la implementación tenga continuidad en el tiempo, independientemente de los cambios de personal o de gobierno (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 (Fuentes 04F19, 27E19 y 22C19).



3.3. Coordinación interinstitucional

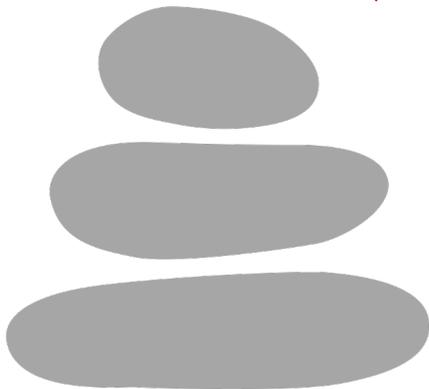
Nuestro análisis también pone de relieve que:



La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno administrativos, a saber Estado, autonomía y gobierno local, **es reducida** (Fuente 19B19, 05F19, 07F19, 13E19, 05D19, 27E19, 01G19, 22C19).



Esta escasez plantea una dinámica de gobierno compleja ya que el ayuntamiento tiene competencia normativa residual, pero es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía (Fuente 08D19 y 30D19).



La coordinación interinstitucional emerge como un desafío que la administración pública tiene que enfrentar **en todos sus niveles** para facilitar la implementación de la interseccionalidad (Fuente 16E19).



4. 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).

Es necesario disponer de personal destinado a la recogida y análisis de **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).

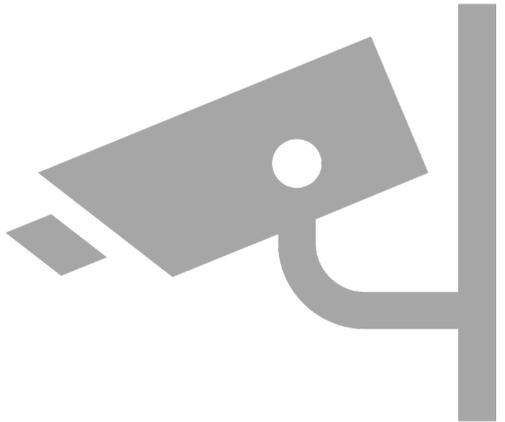
Es necesario **incluir también otras variables que permitan ver la existencia de otras posibles desigualdades estructurales vinculadas**. Por ejemplo, debería considerarse la situación administrativa regular (“tener papeles”) o tener hijos pequeños a cargo (Fuentes 04F19 y 05F19).



4.1. La protección de datos

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, esta interpretación supone **incumplir otras normas y tratados internacionales vinculantes** en materia de derechos humanos (Fuentes 22C19, 27E19 y 01G19).



La ley de igualdad se menciona como una **excepción** respecto a la ley de protección de datos (Fuentes 22C19 y 30D19).

Sin embargo, **existen ejemplos en otros países como Reino Unido o Canadá donde los datos desagregados se recogen sin vulnerar el derecho fundamental a la privacidad** (Fuente 27E19).

Se trata de un **desafío** al que se enfrenta la administración municipal que se encuentra también en otras escalas de la administración pública en España (Fuente 13E19).

En la planificación de actuaciones y servicios también es posible considerar las necesidades de las personas con discapacidad o diversidad funcional gracias a los **indicadores y datos existentes**.

Por otro lado, **no existe un servicio que cruce los datos desagregados por género con los datos desagregados por discapacidad**.

Este déficit lleva a la invisibilización de las mujeres con discapacidad. Además, la ausencia de datos sobre etnia y religión (Fuentes 22C19 y 28D20), **invisibiliza las situaciones de desigualdad** de las mujeres de etnia gitana (Fuente 30D19).



4.2. Personal destinado a la recogida de datos

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

El acceso y explotación de los datos desagregados no implica necesariamente una inversión en términos de nuevos recursos, **sino que requiere el mejor aprovechamiento de los ya existentes.**

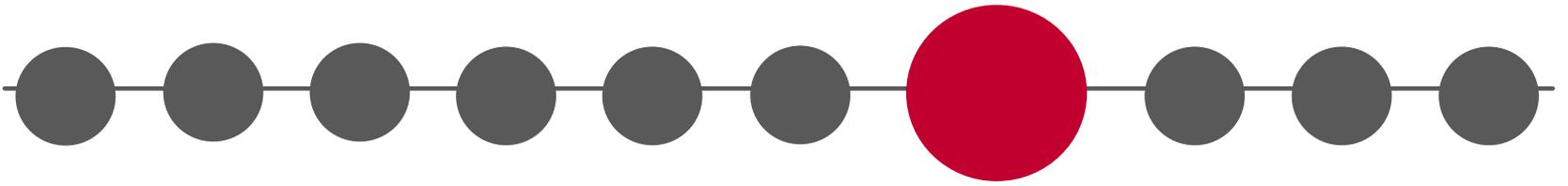


Por ejemplo, los datos se recogen de manera dispar en las distintas áreas (Fuentes 22C19 y 01G19).

Por otro lado, faltan canales para **compartir datos** que se recogen para el diseño de determinadas políticas o la falta de explotación de información ya recogida (Fuentes 19B19 y 08D19).



Se echa en falta un sistema centralizado de gestión de los datos (Fuente 22C19).

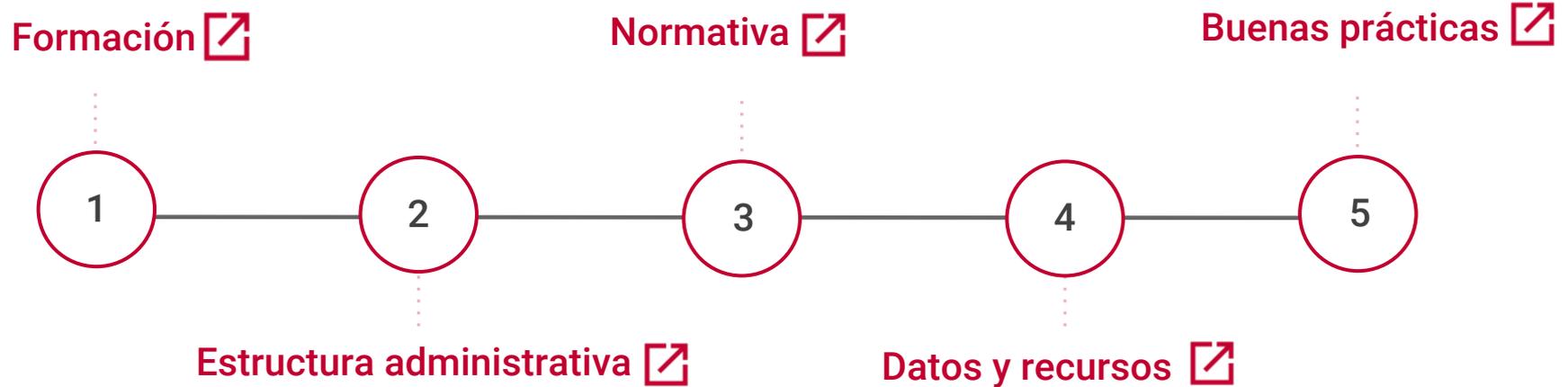


Parte VII

Oportunidades



En esta parte del informe se exploran los discursos sobre las oportunidades identificadas a través del trabajo de campo y se organiza en 5 secciones:





1. Formación

Nuestro estudio subraya la centralidad de la formación como proceso facilitador de la incorporación del enfoque de la interseccionalidad. Esta puede ayudar a que el personal adquiera capacidades para **analizar, diseñar, implementar y evaluar** las políticas municipales desde este enfoque.

Asimismo, conocer sus características, implicaciones prácticas y **potencialidades puede reducir la percepción de la interseccionalidad como una carga de trabajo añadida** (Fuentes 16E19 y 05F19).

La formación puede **fomentar el compromiso** por parte del personal de la Administración (Fuentes 19B19 y 05F19).

El compromiso personal genera una disposición positiva que ayuda a **superar los obstáculos** que se encuentran en el terreno y a **buscar herramientas** alternativas adecuadas.

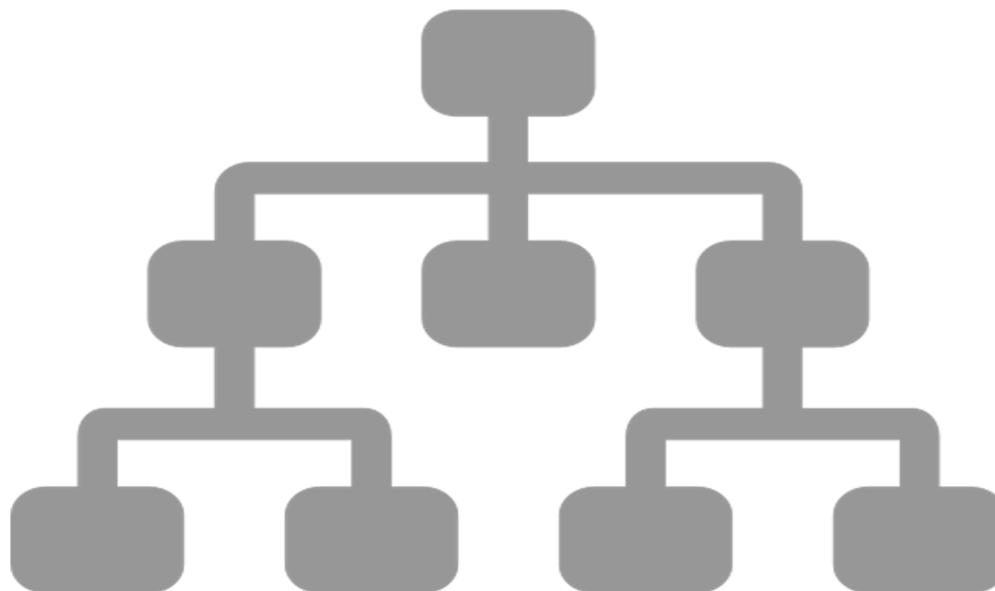


“Yo creo que las herramientas se pueden crear, todo se puede transformar, todo se puede si realmente yo veo que esto es una necesidad para yo poder hacer una política eficaz y eficiente, necesito esta herramienta, la tengo que implementar, la tengo que buscar” (Fuente 01G19).



2. Estructura administrativa

El enfoque de la interseccionalidad pone el foco en las estructuras sociales e institucionales que producen desigualdades de forma interconectada. Como señala la literatura sobre implementación de políticas públicas (Engeli y Mazur 2018, Espinosa-Fajardo 2018, Alfama 2017), **se trata de problemas sociales complejos que requieren la existencia de estructuras especializadas y la coordinación entre las diferentes áreas y niveles de gobierno con distintas competencias.**





2.1. Estabilidad estructural

La reciente creación de una estructura específica y estable destinada a la transversalización del enfoque de género se dibuja como **un espacio clave para implementar el enfoque de la interseccionalidad de forma transversal en todas las actuaciones municipales** (Fuentes 19B19 y 16E19).

Esta estructura incluye 44 Unidades de Igualdad –**en todos los distritos, áreas de gobierno, empresas públicas y organismos autónomos**– y un Servicio de Transversalidad de Género que coordina las unidades.





2.2. Coordinación intra-institucional

El Servicio de Transversalidad de Género **facilita la coordinación intra-municipal** y la planificación estratégica común entre todas las áreas de gobierno y los distritos (Fuentes 04F19 y 27B20).



Al estar presentes en toda la planificación municipal, las Unidades de Igualdad pueden ser un **motor clave** que favorezca la transversalización del enfoque de interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid (Fuente 19B19).



 “Quitando excepciones, hay una idea de que realmente este camino es necesario, que no hay vuelta atrás, que este es el camino que hay que seguir” (Fuente 04F19).

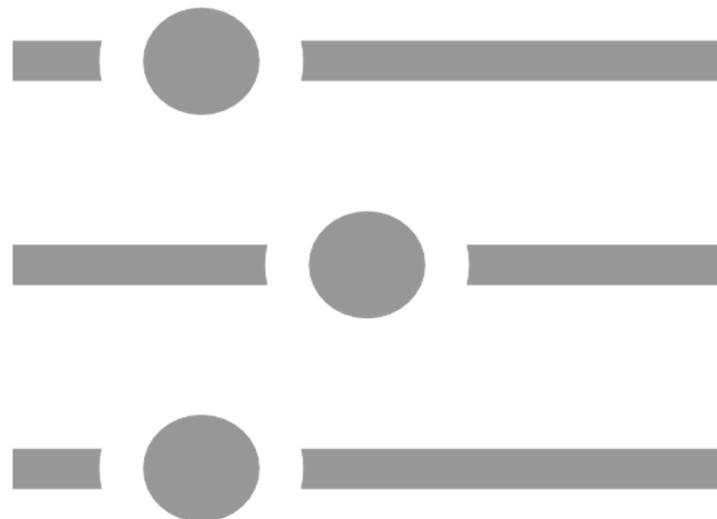
La experiencia acumulada en materia de **informes de impacto de género y presupuesto con perspectiva de género** ha creado una cultura que puede facilitar la implementación de la interseccionalidad (Fuente 22C19, 01G19, 05D19 y 05F19).



2.3. Coordinación interinstitucional

La implementación de la interseccionalidad pone de manifiesto **la diversidad de competencias y la necesidad de coordinación interinstitucional** (Fuente 16E19).

Los marcos normativos existentes en materia de derechos humanos pueden habilitar la acción a escala nivel local y facilitar el **trabajo coordinado entre los distintos niveles de gobierno** (Fuente 13E19).





2.4. La memoria de análisis de impacto normativo

La memoria de análisis de impacto normativo, que todas las administraciones públicas deben elaborar mientras redactan una norma, es otro instrumento existente que puede permitir implementar la interseccionalidad (Fuente 27B20).

Estas memorias representan una oportunidad para implementar la interseccionalidad ya que abren un espacio para reflexionar sobre los efectos diferenciados de una norma en la sociedad.

👤 “la necesidad de que se apruebe la norma, la oportunidad de que se apruebe, los efectos presupuestarios, los efectos desde el punto de vista organizativo y los efectos también desde el punto de vista del impacto de género” (Fuente 27B20).



2.5. Compromiso

Las posibilidades de una implementación exitosa del enfoque de la interseccionalidad **varía dependiendo del grado de compromiso del personal municipal.**

En algunas áreas o direcciones generales existe un compromiso significativo con el **enfoque de género y con la diversidad** que puede funcionar como un motor de cambio (Fuente 01G19).





3. Normativa

La aprobación del Plan estratégico de Derechos Humanos ha permitido dar legitimidad y generalizar el enfoque de la interseccionalidad. **La aprobación de un instrumento de planificación supone un salto cualitativo que ha posibilitado la entrada de la interseccionalidad en la administración local** (Fuente 05F19).



Contar con instrucciones claras que permitan la aplicación práctica del enfoque es esencial, especialmente en el caso de áreas menos especializadas.



Manuales concretos de aplicación como la guía de medidas del plan de igualdad de mujeres y hombres y la guía de lenguaje inclusivo son fundamentales para la aplicación de enfoques como el de género y el interseccional (Fuente 08D19).



La incorporación de cláusulas sociales representa una oportunidad para la implementación de la interseccionalidad (Fuentes 05F19, 05D19 y 01G19).



4. Datos y recursos

La implementación de la interseccionalidad no tiene por qué depender de importantes partidas de presupuesto, sino de un **cambio de mirada** que requiere una inversión en formación y una **reorganización o reasignación de los recursos existentes** (Fuente 13F19).

“No es una cuestión de presupuesto, es una cuestión de miradas, es una cuestión de qué preguntas te haces, de qué diagnóstico haces, de cómo destinar los recursos que tienes, y no tanto que lo que necesitas ahora es más presupuesto” (Fuente 22C19).

“Porque hasta que no se aprendan la metodología es un cambio de mirada. No es más trabajo. Es que tú vas a hacer lo mismo que haces ahora. Lo que pasa es que tienes que tener un criterio más en cuenta que a esta hora no tienes” (Fuente 05F19).

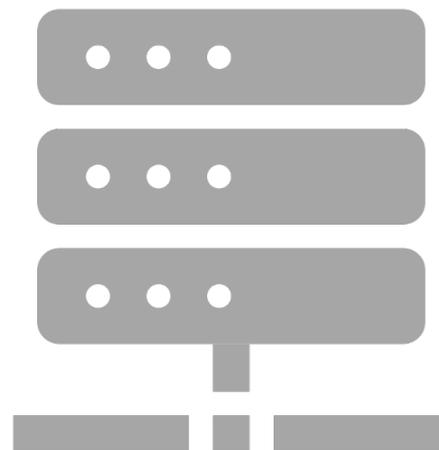


5.1. Gestión de datos

Una forma de aprovechar recursos ya disponibles consistiría en **sistematizar los datos que ya se recogen** en los distintos servicios municipales (Fuente 08D19).

Hay consenso entorno a la necesidad de utilizar la información que el Ayuntamiento ya recaba para **elaborar nuevas estrategias de diseño, gestión y explotación de datos.**

Se destaca la necesidad de adoptar otras metodologías, no sólo cuantitativas sino también cualitativas, para analizar los datos de forma más efectiva (Fuente 30D19).





5. Buenas prácticas

La actividad municipal ofrece ejemplos significativos de **experiencias positivas** e innovadoras en las que se ha trabajado la interseccionalidad de forma específica y/o se ha implementado de forma transversal a través de la coordinación entre áreas de gobierno (Fuente 01G19).

Esto hace del Ayuntamiento de Madrid una **institución de referencia** en tanto que esta se encuentra en un proceso de desarrollo emergente (La Barbera 2017, La Barbera y Cruells 2019, Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, Kantola y Lombardo 2017, Hankivsky y Cormier 2011).





Algunos ejemplos de buenas prácticas incluyen **la intervención de dinamizadores interculturales en los distritos con alta población migrante, los talleres que trabajan la intersección de género y diversidad sexual, los espacios de igualdad para empleadas del hogar donde la intersección entre género y situación económica está muy presente**, entre otros (Fuente 01G19).

Ciertas áreas de la administración han demostrado un **potencial específico** para impulsar la interseccionalidad (Fuente 30D19 y 07F19).



Nuestro análisis revela que los servicios donde se realiza trabajo de **intervención directa con la ciudadanía** parecen ser espacios especialmente idóneos (Fuente 04F19).



La práctica cotidiana de algunos organismos, como **“Madrid Salud”**, por ejemplo favorece la perspectiva interseccional dada la necesidad de abordar la multiplicidad de factores que condicionan la salud (Fuente 04F19).



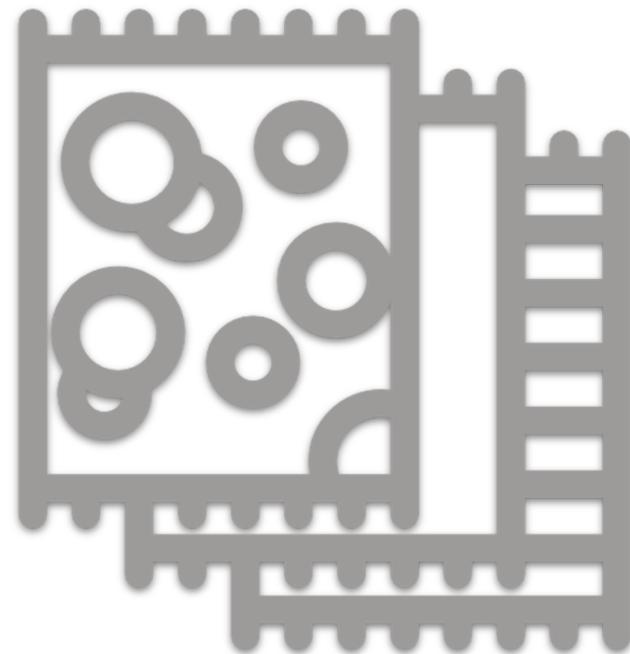
5.1. Trabajar con el tejido social

El trabajo en un territorio concreto permite utilizar una metodología participativa desde lo micro que incluya a las áreas de igualdad y a otras áreas implicadas en una problemática específica (como por ejemplo, las áreas involucradas en el uso del espacio público).

En el **trabajo con el tejido social existente** los actores municipales colaboran con grupos que ya implementan un enfoque de interseccionalidad.

Por ejemplo, en el Proyecto de las Lideresas, el Ayuntamiento se trabaja con mujeres mayores de Villaverde para proporcionar visibilidad y un espacio en el que las personas mayores ejerzan su ciudadanía e interactúen con otras iniciativas del distrito, **como el huerto, los programas coeducativos con centros escolares y otros servicios sociales** (Fuente 01G19).

La colaboración con **otros agentes sociales**, como ONGs o asociaciones, ha demostrado ser una forma de facilitar un trabajo que permite considerar la complejidad de los factores en juego (Fuente 07F19).





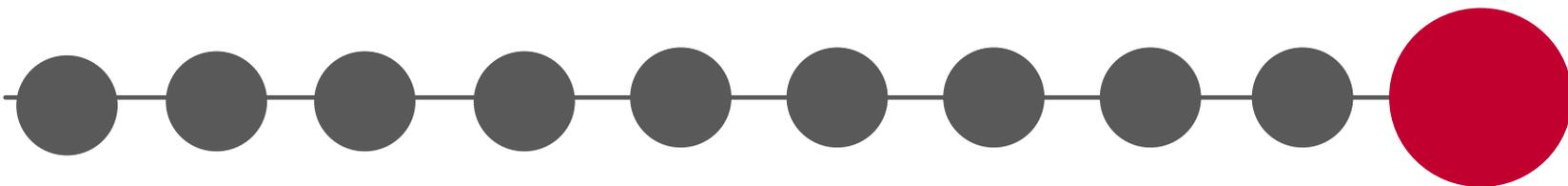
5.2. Unidades especiales

La puesta en marcha de unidades especiales es otro ejemplo de buena práctica para la implementación de un enfoque interseccional.

El Área de Seguridad ha establecido una Unidad Especial de Diversidad y contra los Delitos de Odio que ha identificado **diferentes discriminaciones a tener en cuenta como la situación específica de personas migrantes, las personas sin hogar y el efecto de la diversidad étnicas** (Fuente 01G19).

La experiencia prolongada del trabajo coordinado y de largo recorrido con los distritos ofrece un **aprendizaje esencial para establecer un trabajo más sistemático** entre áreas de gobierno, con las que hasta ahora se ha trabajado de manera más puntual (Fuente 01G19).





Parte VIII

Conclusiones y recomendaciones





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.



Por esta razón, se recomienda impartir **formación continua obligatoria para todo el personal del Ayuntamiento.**

De acuerdo con investigaciones previas sobre implementación de la interseccionalidad (Iyer 1993, Satterthwaite 2005, Williams 2009, Jubany et al. 2011, Espinosa-Fajardo 2018, La Barbera y Cruells López 2019), la formación conforma una estrategia fundamental para proporcionar **herramientas teóricas y prácticas** para la puesta en marcha de la interseccionalidad.

Además, facilita que el personal de la administración tenga un mayor **compromiso** con la interseccionalidad y que deje de concebir la misma como una “carga” añadida de trabajo.





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

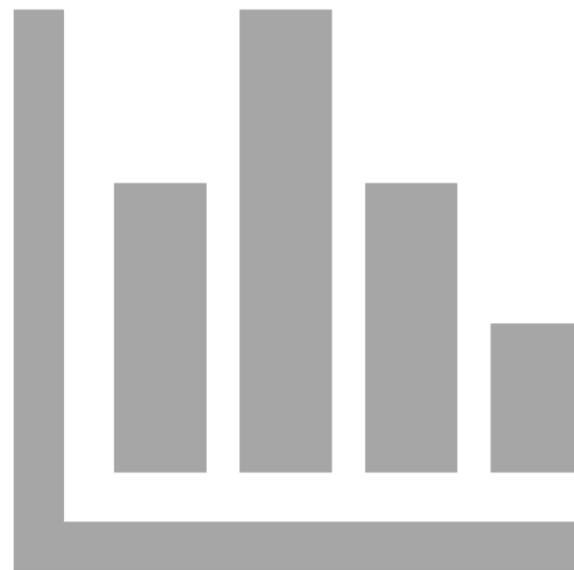
Los recursos –siempre limitados– y la gestión de la información constituyen dos de los grandes retos de las administraciones públicas independientemente del tema en cuestión. También en el caso de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid, ambas cuestiones conforman desafíos a la hora de su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

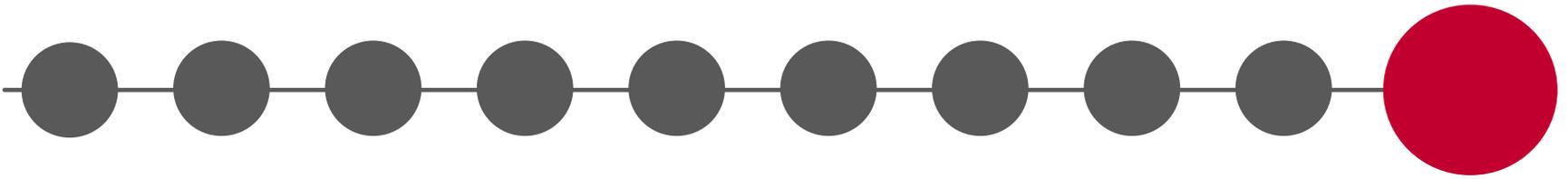
En relación con los recursos, la implementación de este enfoque requiere de inversión en formación y aumento de los fondos para personal dedicado a la gestión de la información.

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.





Parte IX

Bibliografía





Bibliografía

- Alfama, E. 2017, ¿Transformando el Estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género. Tesis doctoral. Institut de Govern e Polítiques Publiques (IGOP), Univesitat Autònoma de Barcelona.
- Bacchi, C. 2004, Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment, *Journal of European Public Policy*, 11: 128–146.
- Barrère, M. y Morondo, D. 2011, “Subordiscriminación y Discriminación Interseccional,” 45 *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, pp.15–42.
- Barrère, M. y Morondo, D. 2011, Subordiscriminación y Discriminación Interseccional: Elementos para una teoría del derecho antidiscriminatorio, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, 15–42.
- Belkhir, J.A. 2009, The Johnny’s story: Founder of the race, gender and class journal. En: Berger, M. T. y Guidroz, K. (eds.), *The intersectional approach: Transforming the academy through race, class, and gender*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, pp. 300–308.
- Benschop Y. y Verloo, M. 2006, Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15: 19-33.
- Benschop, Y. y Verloo, M. 2011, Gender change, organizational change, and gender equality strategies. En: Emma Jeanes, David Knights and Patricia Yancey Martin (eds.), *Handbook of Gender, Work, and Organization* (UK: John Wiley & Sons Ltd), pp. 277-290.
- Binder, G. 1996, *Critical Legal Studies*, in Patterson, D. (ed.), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. Malden: Blackwell Publishing, pp. 280-290.



- Canadian Research Institute for the Advancement of Women (2006). Intersectional feminist frameworks: An emerging vision, <http://www.criaw-icref.ca/>
- Carastathis, A. 2016, Intersectionality: Origins, Contestations, Horizons, University of Nebraska, Lincoln.
- Carozza, P. 2003, Subsidiarity as a Structural Principle of International Human rights Law, American Journal of International Law, 97: 38-79.
- Cavaghan, R. 2017, Making gender equality happen. Knowledge, change and resistance in EU gender mainstreaming. NY: Routledge.
- Chappell, L. 2016, The politics of gender justice at the international criminal court. Oxford: Oxford University Press.
- Cho, S., Crenshaw K. y McCall, L. 2013, Toward a Field of Intersectionality Studies, 38 Signs, pp. 785–810.
- Coll-Planas, G., Solá-Morales, R., & Missé, M. 2019. Interseccionalidad en las políticas LGBTI metropolitanas. Montevideo: Metrópolis.
- Combahee River Collective [1977] 1982, A Black feminist statement. En: Hull, G. Scott, P. y Smith, B. (eds.), All The Women are white, all the blacks are men, but some of us are brave: Black women's studies. The Feminist Press, New York, pp. 13–22.
- Crenshaw, K. 1989, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, University of Chicago Legal Forum, 1: 139–167.
- Crenshaw, K. 1989, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. University of Chicago Legal Forum 14: pp. 139-167.
- Crenshaw, K. 1991, Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color, Stanford Law Review, 43: 1241–1299.



- Crenshaw, K. 2000, Gender-related aspects of race discrimination, Background paper for Expert Meeting on Gender and Racial Discrimination, 21-24 de noviembre, Zagreb, Croacia (EM/GRD/2000/WP.1).
- Crenshaw, K. 2011, Postscript, En: Lutz, H., M. T. Herrera Vivar y L. Supik (eds.), Framing Intersectionality: Debates on a Multi-Faceted Concept in Gender Studies. Farnham (UK): Ashgate, pp. 221–233.
- Crenshaw, K., Gotanda, N., Peller, G. y Thomas, K. (eds.) 1995, Critical race theory: The key writings that formed the movement. New York: New Press.
- CRIAW, Canadian Research Institute for the Advancement of Women, 2006. Intersectional feminist frameworks: An emerging vision. Ottawa: Canadian Research Institute for the Advancement of Women.
- Cruells, M. y La Barbera, MC. 2016, ¿Qué factores favorecen la incorporación de la interseccionalidad en la praxis jurídica? En: La Barbera, MC. y Cruells López, M., Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 529–553.
- Davis, A. 1981, Women, Race and Class, Vintage, New York.
- Engeli, I., y Mazur, A. 2018, Taking implementation seriously in assessing success: The politics of gender equality policy. European Journal of Politics and Gender, 1(1-2): 111-129.
- Espinosa-Fajardo, J. 2016, “La evaporación de los compromisos de género en la práctica del desarrollo”, en El mundo que queremos. La Agenda 2030. Fundación Seminario de Investigación para la Paz. Mira Editores. Zaragoza.
- Espinosa-Fajardo, J., 2018, Guía de género para políticas públicas más transformadoras. Intermón Oxfam, Barcelona.
- European Commission, 2007, Tackling Multiple Discrimination: Practices, Policies and Law, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.



- Fredman, S. 2016, Substantive Equality Revisited, *International Journal of Constitutional Law*, 14 (3): 712–738.
- Glendon, M. A. y Kaplan, S. D. 2019, *Renewing Human Rights*. First Things, <https://www.firstthings.com/article/2019/02/renewing-human-rights>.
- Grabham, E. et al. (eds.) 2008, *Intersectionality and beyond: Law, power and the politics of location*, Routledge, London.
- Hancock, A. 2007, When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm, *Perspectives on Politics*, 5 (1): 63–79.
- Hankivsky, O. y Cormier, R. Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. *Political Research Quarterly*, 64 (1): 217–229.
- Hankivsky, O., y Jordan-Zachery, J. S. (eds.), 2019. *The Palgrave handbook of intersectionality in public policy*. Palgrave Macmillan.
- Hannett, S. 2003, Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination, *Oxford Journal of Legal Studies*, 23 (1): 65–86.
- Hill Collins, P. 1990, *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, Routledge, London.
- Hill Collins, P. 1998, *Fighting Words: Black Women and the Search for Justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Hill Collins, P. y BILGE, S. 2016, *Intersectionality*, Polity, Cambridge.
- Hooks, B. 1981, *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*, South End Press, Boston.
- Iyer, N. 1993, Categorical Denials. *Queen's Law Journal*, 19: 179–207.
- Kantola, J., & Lombardo, E. 2017. *Gender and political analysis*. Palgrave Macmillan.
- Kennedy, D. 2006, La Crítica de los Derechos en los Critical Legal Studies, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 7 (1): 47–89.
- Kergoat, D. 1978, Ouvriers=ouvrières? Propositions pour une articulation théorique de deux variables: sexe et classe sociale, *Critiques et l'économie politique*, 5 : 65–97.



- King, D. 1988, *Multiple Jeopardy, Multiple Consciousness: The Context of a Black Feminist Ideology*, University Chicago Press, Chicago.
- La Barbera, MC. 2012, *Intersectional-gender and the Locationality of Women in Transit*. En: Bonifacio, G. (ed.) *Feminism and Migration: Cross-Cultural Engagements*. Springer, The Netherlands, pp. 17-31.
- La Barbera, MC. 2016, *Interseccionalidad, un concepto viajero: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea*, *Revista InterDisciplina*, 4 (8): 103–120.
- La Barbera, MC. 2017. *Interseccionalidad*. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 12: 191-198.
- La Barbera, MC. 2019, *La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62: 235-257.
- La Barbera, MC. 2019. *Igualdad entre mujeres y hombres*, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 16: 233–242.
- La Barbera, MC. y Lombardo, E. 2018, “The long and winding road”: a comparative policy analysis of multilevel judicial implementation of work–life balance in Spain. *Journal of Comparative Policy Analysis*.
- La Barbera, MC. y Lombardo, E. 2019, *Towards equal sharing of care? Judicial implementation of EU equal employment and work–life balance policies in Spain*.
- La Barbera, M., & Cruells López, M. 2019. *Toward the Implementation of Intersectionality in the European Multilevel Legal Praxis: BS v. Spain*. *Law & Society Review*, 53(4), 1167-1201.
- La Barbera, MC. y Wences Simón, I. 2020, *La “discriminación de género” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Andamios: Revista de Investigación Social*, 17 (42): 59-87.



- Lombardo, E. y Mergaert, L. 2016, Resistance in Gender Training and Mainstreaming Processes. In: M. Bustelo, L. Ferguson, y M. Forest (eds.) The Politics of Feminist Knowledge Transfer: Gender Training and Gender Expertise. Basingtoke: Palgrave, pp. 43-61.
- Lombardo, E. 2004, La europeización de la política española de igualdad de género, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Lombardo, E. y Verloo, M. 2009, Stretching gender equality to other inequalities: Political intersectionality in European gender equality policies. En: Lombardo, E., Meier, P. y Verloo, M. (eds.), The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policy-making, pp. 67-83, Routledge, London.
- Lombardo, E., Meier, P., y Verloo, M. 2017, “Policymaking from a Gender+ Equality Perspective”, Journal of Women, Politics & Policy, 38 (1): 1-19.
- Lombardo, E., y Mergaert, L. 2013, Gender mainstreaming and resistance to gender training. A framework for studying implementation. NORA Nordic Journal of Feminist and Gender Research, 21 (4): 296–311.
- Lombardo, E., Meier, P. y Verloo, M. 2017, Policymaking from a Gender+ Equality Perspective, Journal of Women, Politics & Policy 38 (1):1-19.
- Lorde, A. 1982, Zami: A new spelling of my name, Persephone Press, Watertown.
- Matsuda, M. 1991, Beside my sister, facing the enemy: Legal theory out of coalition, Stanford Law Review, 43: 1183-1192.
- McCall, L. 2005, The complexity of intersectionality. Signs, 30: 1771–1800.
- McCrudden, C. y Prechal, S. 2009, The Concepts of Equality and Non-discrimination in Europe: A practical approach. European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4553>



- Meier, P. 2006 Implementing gender equality: gender mainstreaming or the gap between theory and practice, en S.K. Hellsten, A.M. Holli, y K. Daskalova (eds.). Women's Citizenship and Political Rights. New York: Palgrave Macmillan, pp. 179-198.
- Mergaert, L. 2012, The Reality of Gender Mainstreaming Implementation: The Case of the EU Research Policy. PhD dissertation, Radboud Universiteit Nijmegen, The Netherlands.
- Mergaert, L. y Lombardo, E. 2014, Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy. European Integration Online Papers (EIoP), 18: 1-21.
- Naciones Unidas, 1999, Estudio Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, 1999: Mundialización, género y trabajo.
- Naciones Unidas, 2015, El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos –Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/30/49.
- Okin, S. 1989, Justice, Gender, and the Family, Basic Books, New York.
- Sánchez Urrutia, A. y Pumar Beltrán, N. (eds.) 2013, Análisis feminista del derecho. Teorías, igualdad, interculturalidad y violencia de género, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Schiek, D. y Lawson, A. (eds.) 2011, EU Non-Discrimination Law and intersectional discrimination: The triangle of disability, gender and race, Ashgate, Farnham.
- Solanke, I. 2009, Putting race and gender together: A new approach to intersectionality, The Modern Law Review, 72 (5): 723–749.
- Spelman, E. 1988, Inessential Woman: Problems of Exclusion in Feminist Thought, Beacon, Boston.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. 2008, Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Ariel.



- Verge, T., Ferrer-Fons, M. and González, M. 2018, "Resistance to mainstreaming gender into higher education curriculum". *European Journal of Women Studies*, 25 (1): 86-101.
- Verloo, M. (ed.) 2007. *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Verloo, M. (Ed), 2018, *Varieties of Opposition to Gender Equality in Europe*. New York: Routledge.
- Walby, S. 2007, *Complexity Theory, Systems Theory and Multiple Intersecting Social Inequalities*, *Philosophy of the Social Sciences*, 37: 449–70.
- Winker, G. y Degele, N. 2011, "Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequality", *European Journal of Women's Studies*, 18: 51–66.
- Young, Margot (2010) "Unequal to the Task: "Kapp"ing the Substantive Potential of Section 15," *50 Supreme Court Law Rev.* 183–219.
- Yuval-Davis, N. 2006, *Intersectionality and feminist politics*, *European Journal of Women's Studies*, 13 (3): 193–209.

Parte X

Quienes somos





¿Quiénes somos?

Investigadora Principal: MariaCaterina La Barbera

Doctora en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo (Italia). Profesora e investigadora “Ramón y Cajal” en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nebrija, Madrid. Ha sido investigadora en la Universidad de Palermo (Italia), la Universidad de California-Berkeley (EEUU), el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y ha impartido docencia en la UNED y la Universidad Carlos III de Madrid.



Sus líneas de investigación abarcan los derechos humanos en la intersección entre género y migración. A través del análisis crítico del derecho y las políticas públicas, su investigación socio-jurídica aborda la discriminación de género, la interseccionalidad, la diversidad cultural y los regímenes de ciudadanía. Sus artículos han sido publicados en revistas de alto impacto como *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *Law & Society Review*, *Policy and Society*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, *Global Jurist* y *Migration Letter*. Ha editado los volúmenes *Identity and migration in Europe* (Springer 2015), *Igualdad de género y no discriminación en España* (CEPC 2016) y *Challenging the Borders of Justice in the Age of Migrations* (Springer 2019).



Sonia Boulos es Doctora en Ciencias Jurídicas (JSD) por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Profesora de Derecho en el Departamento de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Nebrija. Su investigación se centra en la protección internacional de los derechos humanos.



Julia Espinosa Fajardo es Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora en la Universidad de Cádiz y coordinadora del Observatorio de Políticas Públicas de Igualdad y Género de dicha Universidad. Sus líneas de investigación se vinculan con género, interseccionalidad, participación, políticas públicas y desarrollo con un interés específico en el estudio de los procesos de implementación y evaluación.



Paloma Caravantes González es Doctora en Estudios de Mujeres y Género por la Universidad de Rutgers (Estados Unidos). Máster en Estudios de Género por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Gender Studies por la Universidad de Hull y Utrecht. Su investigación actual explora la intersección de género y política, con énfasis en la dimensión de género del populismo, así como de la política institucional y de partido.



Ghufraan KhirAllah es Doctora en Sociolingüística en la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nebrija. Es especialista en lingüística cognitiva, metáforas conceptuales, análisis crítico del discurso y el impacto del discurso periodístico para las minorías religiosas. Su investigación se centra en la minoría musulmana en España.



Laura Cassain es Doctora en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid y Especialista en Investigación Social y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Profesora en la Universidad de Salamanca y en la Syracuse University. Su investigación se centra en el ámbito de las migraciones internacionales, desde una perspectiva transnacional e interseccional.



Leticia Segura Ordaz es Candidata Doctora en Estudios Feministas y de Género en el Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid. En su investigación se ha centrado en municipios rurales mexicanos y actualmente en las políticas de igualdad de género del ayuntamiento de Madrid.