

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

 Facultat de Dret

TRABAJO FIN DE GRADO

DOBLE GRADO EN DERECHO - CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TÍTULO:

**LA INTERSECCIONALIDAD: DE LA TEORÍA AL
DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ALUMNO/A: Amanda Martínez Trigo

TUTOR/A: Óscar Barberà Aresté

**DEPARTAMENTO DEL TUTOR/A: Derecho Constitucional, Ciencias Política y
de la Administración**

CURSO ACADÉMICO: 2020/2021

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	3
1.1. Preguntas de investigación.	4
2. MARCO TEÓRICO. LA INTERSECCIONALIDAD EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	5
2.2. Feminismo e interseccionalidad.	5
2.2.1. Teoría feminista inclusiva: primeras aportaciones desde el feminismo negro, latinoamericano y lesbiano.	6
2.2.2 Reformulación del sujeto político del feminismo: de la mujer a las otras mujeres en la teoría queer.	10
2.2.3. Interseccionalidad. Concepto y primeras aproximaciones.	13
2.3. Diseño de políticas públicas de igualdad desde un enfoque interseccional.	17
2.3.1. Políticas públicas y teoría feminista.	18
2.3.2. Diferentes formas de abordar la desigualdad: el modelo monofocal, el modelo de discriminación múltiple y el modelo interseccional.	27
2.3.3. Introducción del enfoque interseccional en la actuación política y de la Administración.	33
2.3.4. El abordaje de la interseccionalidad en el ciclo de las políticas públicas. Especial mención a la evaluación de diseño.	35
3. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS.	40
4. DISCUSIÓN DE LOS CASOS.	42
4.1. Descripción de los casos.	42
4.2. Comparación de los casos y conclusiones.	57
5. CONCLUSIONES.	62
6. BIBLIOGRAFÍA.	65
ANEXOS.	70

1. INTRODUCCIÓN.

Uno de los debates teóricos de las últimas décadas es aquel que pone en entredicho la articulación esencialista de género y la democratización de todas las diferencias con intención de universalizar la categoría de “mujer” de una forma estática y uniforme (Firestone, 1973; Kate Millet, 1979;). En los años 70, despegó un debate intercultural de género de la mano de la reivindicación de las “mujeres de color” (Davis, 1981; hooks, 2000); que, más tarde, adoptaría diferentes formas, revisándose los axiomas una y otra vez al entrar en contacto con las ideas posmodernistas y posestructuralistas de género en los años 90 (Butler, 1990; Foucault, 2000)

Estas nuevas reflexiones supusieron un cambio de paradigma que pretende deconstruir la teoría de género dominante en los años 80, cuestionando sus límites etnocentristas y homogeneizadores de la categoría de “mujer”. Todo ello vaticinó lo que en los últimos años se ha denominado el enfoque de la interseccionalidad (Crenshaw, 1989; Hill Collins, 2000), protagonizado por el feminismo de la 3ª ola, que sigue siendo objeto de debate; y que ha suscitado la necesidad de incorporar esta nueva óptica a la ciencia política.

La teoría de género contemporánea está bebiendo de este diálogo diverso y heterogéneo, floreciendo, así, un nuevo análisis metodológico que, consecuentemente, salpica a las políticas públicas y, especialmente, a las políticas de igualdad (Lombardo & Verloo, 2010). En esta investigación vamos a analizar, en primer lugar, el marco teórico que encuadra este debate, así como, el contexto histórico y social que lo envuelve, asentando las circunstancias que han permitido el surgimiento de estas nuevas posturas de la teoría feminista.

En segundo lugar, con el objetivo de estudiar este debate desde una perspectiva empírica, voy a realizar un análisis comparativo a fin de contrastar cómo diversos municipios españoles han articulado en su *policy* esta perspectiva interseccional. Para tal fin, he elegido dos municipios pioneros en España que son el ayuntamiento de Barcelona y el ayuntamiento de Madrid. Vamos a realizar una evaluación de diseño, que es aquella que analiza la plausibilidad y la racionalidad de la intervención, y así intentaremos desentrañar los elementos que favorecen esta lógica interseccional y así poder proponer unas buenas prácticas para la incorporación de esta nueva metodología feminista en el diseño de las políticas públicas.

1.1. Preguntas de investigación.

Este trabajo, en primer lugar, propone ahondar en las nuevas aportaciones de los estudios de género con el fin de contextualizar la aparición del concepto de interseccionalidad. Aparece, en este momento, la primera pregunta de esta investigación: ¿qué es la interseccionalidad y por qué surge en la teoría feminista actual?

La cuestión central que aborda este trabajo es analizar las razones por las que este concepto aparentemente nuevo ha cuestionado el sujeto feminista homogéneo y por qué nos interesa en las políticas públicas. Tradicionalmente, las políticas de igualdad se han centrado en la desigualdad de género y en el sujeto universal de Mujeres (Lombardo & Bustelo, 2012). Este nuevo modelo de abordar la desigualdad ha hecho tambalear los cimientos de las políticas de igualdad tal y como las conocemos y propone añadir complejidad al suponer que la discriminación y la opresión por género no se reproduce de la misma manera en todas las mujeres. Surge aquí la idea de las intersecciones - de raza, orientación e identidad sexual, discapacidad, etc.- y la segunda pregunta de este trabajo: ¿por qué es importante que nuestras políticas de igualdad contemplen las particularidades de todas nosotras para cumplir con los objetivos de inclusión, igualdad y protección de la diversidad?

Después, continuaremos con la aplicación práctica que aquí nos interesa, estudiando de qué manera puede utilizarse la interseccionalidad como una herramienta en el análisis, diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas. Especialmente, trabajaremos en el diseño de las políticas, analizando dos programas locales específicos: Escoles per la Diversitat i la Igualtat, en Barcelona, y el Proyecto de las Lideresas, en Madrid. La evaluación de diseño de estos dos programas nos ayudará a responder a la tercera pregunta principal de este trabajo: ¿qué elementos favorecen la introducción del enfoque interseccional en el diseño de las políticas públicas, desde la óptica de la lógica y la plausibilidad de la intervención pública?

2. MARCO TEÓRICO. LA INTERSECCIONALIDAD EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El objetivo principal de esta investigación es argumentar en favor de la interseccionalidad como herramienta y metodología en las políticas que abordan la desigualdad. Comenzamos por el surgimiento de esta aproximación teórica en la teoría feminista que se vincula con los límites de la representación del movimiento feminista, su relación con la teoría *queer* y el cuestionamiento de las identidades como eje primordial de las políticas de igualdad.

Posteriormente, discurremos hacia el campo de las políticas públicas y se exponen las principales aportaciones desde teoría feminista. Partimos del papel del Estado como interlocutor de demandas y su capacidad para incidir en las realidades de todas las mujeres. Siguiendo la perspectiva constructivista, se niega su neutralidad y se defiende la idea de que las políticas públicas son un instrumento público que contiene, reproduce y construye un discurso. Se esboza así la idea de que las políticas públicas poseen una función performativa y por ello se convierte en imperativo la inclusión y la representación de todos los individuos en las políticas que diseñamos.

A continuación, se exponen las ventajas e inconvenientes de los diferentes modelos para abordar la desigualdad, incluyendo el enfoque interseccional que aquí nos interesa, pasando a su aplicación en la actuación política, en general, y en el ciclo de las políticas públicas, en particular. Finalmente, se muestra el marco teórico de la evaluación de diseño y así poder conocer las herramientas que utilizaremos en el análisis empírico posterior.

2.2. Feminismo e interseccionalidad.

La interseccionalidad ha surgido como una nueva metodología para comprender la desigualdad, ampliando nuestro punto de mira y permitiéndonos conocer las diferentes realidades de las personas. Nuestra posición social no se define tan sólo por la ubicación en uno de los ejes de desigualdad, no somos simplemente mujeres u homosexuales, sino que nuestra identidad es compleja y requiere de un análisis que nos permita estudiar nuestras particularidades. La interseccionalidad surge ante esta necesidad representativa del movimiento feminista, pero permanece a día de hoy en las ciencias sociales ante su potencial éxito como herramienta metodológica en el fomento de la igualdad y la inclusión.

Conozcamos, ahora, el origen de este concepto en la teoría feminista: qué es, cuándo y por qué surge, quién abanderó esta nueva teoría y qué efectos tiene en la forma de entender el sujeto feminista.

2.2.1. Teoría feminista inclusiva: primeras aportaciones desde el feminismo negro, latinoamericano y lesbiano.

A mediados del siglo XX, despertó el movimiento feminista tras casi cincuenta años de silencio, reorganizado y con nuevo un análisis político y social del sexo, cuya etiqueta como “feminismo radical” contenía una teoría y praxis que buscaba atajar la raíz de la dominación y preeminencia masculina: el patriarcado.

Influenciada por *El segundo sexo* de Simone de Beauvoir, Kate Millet señaló que la relación de dominación/subordinación es provocada sobre la base de una diversidad anatómica de los sexos, una diferencia material y simbólica (Moreno Balaguer, 2019). Su obra *Política sexual* se erigió fundamental en el marco teórico del feminismo radical, especialmente en su teorización de la política sexual, donde arrasó con la tradicional distinción entre lo público y privado y reformuló el concepto de *política*. Aquí, amplió notoriamente lo que se conocía como política, negando que se entienda como “el limitado mundo de las reuniones, los presidentes y los partidos”, si no, por el contrario, “el conjunto de relaciones y compromisos estructurados de acuerdo con el poder, en virtud de los cuales un grupo de personas queda bajo el control de otro grupo” (Millet, 1970, p. 68). En conclusión para lo que concierne con este trabajo, Millet manifiesta que el sexo es una categoría impregnada de política y es principal para entender las relaciones de desigualdad entre los individuos, pues el sexo (biológico) y el género (sociológico y cultural) son los elementos que determinan las relaciones de poder.

Otra de las obras que fundamenta el feminismo radical es la escrita por Shulamith Fireston, feminista y activista radical de origen canadiense. En su libro, titulado “*La dialéctica del sexo. La causa de la revolución feminista.*”, revisó críticamente el método dialéctico materialista de Marx y Engels, y formuló que la división de los sexos en clases biológicas, una femenina y otra masculina, y la correlativa relación antagónica de subordinación de las mujeres a los varones, es decir, “la dialéctica del sexo”, es el sustrato material de cualesquiera otras dialécticas (Moreno Balaguer, 2019). Como consecuencia de esto, de la misma manera que Millet, esta autora manifestó que la desigualdad entre hombres y mujeres, basada en el sexo en sentido biológico, es la que determina tal dialéctica, y, consecuentemente, la estructura social.

Estas aproximaciones teóricas tuvieron gran acogida dentro del pensamiento feminista, pero aun así no dejó de ser objeto de crítica, especialmente por el “feminismo negro” que se alzó como contestación a tales consideraciones. La identidad de ser mujer se promueve desde el feminismo negro por la necesidad de crear su propia *epistemología* ante su exclusión del movimiento sufragista y del movimiento abolicionista de la esclavitud. Por ello, pretenden construir programas de lucha, resistencia y emancipación en la intersección de las desigualdades de género y raza. (Moreno Balaguer, 2019). El pensamiento feminista blanco trató de construir un ideario basado en el principio “la opresión por género es universal”, es decir, todas las mujeres sufren la desigualdad de la misma forma sin que incidiesen los factores de raza, religión, orientación sexual, etc. Sin embargo, la homogeneización de la categoría de mujer tiene dos efectos negativos: por un lado, la invisibilización de las *otras* mujeres y las características propias de su opresión; y, por otro, el no cuestionamiento de los privilegios que tienen las mujeres blancas, cis, heterosexuales, sin discapacidad o con recursos.

Debemos entender esta crítica situándonos en su piel, no cuestionando meramente esa categoría universal de mujer del feminismo europeo y estadounidense, sino defendiendo su propia construcción de propuestas subversoras del orden social al encontrarse estas mujeres en posición no únicamente racializada, sino generalmente, en situación de pobreza y ubicadas en una situación de extrema infravaloración en la estructura social. Es por ello que se requiere analizar el feminismo como movimiento surgido y fundamentado por pensadoras europeas y estadounidenses, por lo que tal eurocentrismo y la colonización de conocimiento que éste supone, se deslegitima el pensamiento propio de las mujeres negras (Lozano Lerma, 2016).

Existen antecedentes de esta reformulación crítica del pensamiento feminista como el discurso *¿Acaso no soy mujer?*, formulado por el Sojourner Truth, en la Convención de Derechos de la Mujer de Akron, Ohio, en 1851. Sin embargo, voy a explayarme en el cuestionamiento que realizan, posteriormente, las activistas feministas afroamericanas que a finales del siglo XX erigieron el andamiaje teórico del feminismo negro: Angela Davis (1981), bell hooks (2000), Kimberlé Williams Crenshaw (1981, 1990) y Patricia Hill Collins (2016). No obstante, cabe señalar que estas dos últimas autoras, al ser las primeras académicas que teorizaron sobre la interseccionalidad, serán desarrolladas en el apartado que versa sobre esta cuestión.

Angela Davis es una filósofa, activista antirracista y profesora, referente en todo el mundo por su dedicación y su lucha. En su obra *Mujeres, raza y clase* (1981) estudia la interrelación de las mujeres negras con los diferentes movimientos sociales y las tensiones que surgen ante las premisas del

feminismo blanco. Plasma, aquí, una denuncia del racismo del movimiento sufragista, el cual con la intención de conseguir los derechos políticos de las mujeres blancas, mantuvo las condiciones de la opresión de las mujeres negras (Davis, 1981, p. 125), y como también “el mito del violador negro” se utilizó para visibilizar la violencia contra las mujeres a mediados del siglo XX, pero a su vez, justificó oleadas de terror y de violencia contra la comunidad negra (Moreno Balaguer, 2019).

Davis, en sus escritos, defiende una “sororidad entre las mujeres negras y las blancas”, haciendo hincapié en la educación que recibieron mujeres racializadas, permitiéndose, así, la adquisición de saberes que pudieran guiar su lucha y resistencia (Davis, 1981, p. 110). Tenemos, de nuevo, esa referencia hacia la necesidad de crear un ideario desde la perspectiva de las mujeres negras que reflejase sus experiencias compartidas y necesidades comunes que si bien, no sean uniformes, pudieran encuadrarse en el pensamiento feminista y, así, poder conseguir una representación más idónea y transversal de todas las mujeres.

La académica y activista feminista afroamericana, bell hooks -escrito con minúsculas-, utilizó sus escritos como un manifiesto que situaba al pensamiento feminista como un potencial transformador de la sociedad, invitándonos a participar a todos y todas en esta transformación social, ya que somos todos los individuos los que debemos luchar para derribar el sistema patriarcal, inclusive los hombres (Moreno Balaguer, 2019). Hooks y su obra “El feminismo es para todo el mundo” (2000) dignificó la toma de conciencia feminista revolucionaria a partir de la cual las mujeres comprendieron la importancia de aprender sobre el sistema de dominación masculina y los efectos que éste traía en la vida de todas nosotras, cómo se institucionaliza y cómo se perpetúa. Con la premisa “Las feministas no nacen, se hacen”, (hooks, 2000, p. 29), señaló que el feminismo es acción y elección, como en cualquier movimiento social y político, y que todos y todas debemos asimilar que estamos socializados en este sistema de valores patriarcal, cuyo sexismo condiciona nuestra forma de entender el mundo, y así poder deconstruirnos también a nosotros mismos.

De acuerdo con la autora, debemos reformular la sororidad, poniendo en marcha políticas concretas que pudiesen aunar las intersecciones entre raza y género. Defiende la lucha contra la usurpación del feminismo tanto por la burguesía como por las mujeres blancas, ya que esto tenía como consecuencia un movimiento que pone los intereses de clase de las mujeres privilegiadas, especialmente las blancas, por encima del resto de mujeres. Esto negaba la posibilidad de que las mujeres pobres o negras se vinculen políticamente con el movimiento feminista (hooks, 2000, p. 84). Por ello, la intervención y cuestionamiento sobre la cuestión racial en el pensamiento feminista fortaleció su calidad transformadora, ya que se podían afrontar las diferentes realidades, a todos los niveles. Sin

embargo, según hooks, a pesar de que se han creado vínculos de solidaridad políticas entre todas las mujeres, aún hay un largo camino por recorrer en la construcción de un movimiento feminista antirracista de base, especialmente a la hora de ponerlo en práctica en las relaciones cotidianas y en la arena política.

Además del feminismo negro, cabe resaltar también las aportaciones del feminismo latinoamericano y chicano, que está muy ligado al proceso de colonización que vivió América Latina. Es especialmente relevante su forma de entender la *colonialidad* del género. Aníbal Quijano utilizó por primera vez el término colonialidad del poder para describir los patrones de poder que se establecieron en el siglo XVI con el imperio español por todo el continente latinoamericano, y que, más tarde, puede extenderse al imperialismo occidental que arrasó con todo el mundo mediante ese poder capitalista, eurocentrado y globalizado. De esta manera, la idea de raza surge tras ese *descubrimiento* y se utilizó para “reclasificar socialmente y en forma estratificada a las gentes en las colonias según su relación con el cristianismo, la “pureza de sangre” y las lenguas europeas” (Mendoza, 2010). A partir de ahí, Lugones (2008) formuló la idea de colonialidad del género, al entender que el género, al igual que la raza, es también un constructo social colonial, rechazando la atribución biológica que le había dado Quijano. De esta forma, las mujeres en los procesos de colonización sufrieron una doble definición como *racializadas* y como *mujeres* de acuerdo con los códigos discriminatorios de género occidentales (Lugones, 2008).

De nuevo, al igual que las feministas afroamericanas, volvemos a esa idea que señala que la posición de los individuos, en este caso de las mujeres, está tan condicionada por la raza como por el género, y que tales categorías se interrelacionan, suponiendo formas diferentes de opresión y discriminación para las mujeres racializadas. Una de las autoras que más nos interesa resaltar dentro de este movimiento feminista es Gloria Anzaldúa, pues, además, de ser pionera en las críticas al feminismo blanco, al ser co-autora de *This Bridge Called my Back: Writings by Radical Women of Color* (1981), junto a Cherrie Moraga, también destacan sus aportaciones referentes a la teoría *queer*. Anzaldúa se autodefinió como mestiza, a medio camino entre dos mundos, sufriendo una lucha interior al no sentirse aceptada por ninguno de los dos. Su condición de mujer se define como chicana y lesbiana, un sujeto desde los márgenes, que “debe romper con la dualidad entre sujeto y objeto que la mantiene prisionera, (...) entre la raza blanca y la de color, entre hombres y mujeres (...)” (Anzaldúa, 2016, p. 137).

Por último, otra de las perspectivas feministas que denunciaron la segregación de grupos de mujeres dentro del feminismo fue la del movimiento lésbico. A mediados de los 70, la división

homosexual/heterosexual supuso otra ruptura en la corriente del feminismo radical, creando un subgrupo que consideraba el amor entre mujeres un acto de liberación e incluso, desde las posiciones más radicales, se defendía un lesbianismo político al considerar que la convivencia heterosexual era un colaboracionismo con el patriarcado (Moreno Balaguer, 2019, p. 233). Sin embargo, esta cuestión no es la que aquí nos interesa, sino más bien, las críticas al feminismo hegemónico que tan sólo incluía las experiencias heterosexuales y que continuaba reproduciendo la idea de los dos sexos como construcciones políticas, siendo la heterosexualidad producto de esa dominación. Witting, en *La mente hetero y otros ensayos* considera que es la opresión la que crea el sexo, pues considerar lo contrario, es decir que “la causa (el origen) de la opresión debe encontrarse en el sexo mismo, en una división natural de los sexos que preexistiría en la sociedad” (Wittig et al., 2006, p. 22 y ss). De acuerdo con esta autora, se debe reinventar lo femenino, borrando esa posición subalterna a lo masculino, pero sin situar a las mujeres por encima, ya que eso sería mantener la posición de opresor y oprimido contraria al pensamiento feminista. Para ello, Witting busca deconstruir a *la mujer*, como categoría relacional al hombre, ya que no existe un solo grupo natural de mujeres, siendo las lesbianas un ejemplo de ello (Wittig et al., 2006, p. 32).

En conclusión, todas estas teorizaciones se erigieron como un grito contra el movimiento feminista que no había sido inclusivo e, incluso, había colaborado con otros sistemas de dominación para consolidarse y ganar espacios. De esta manera, comenzó a construirse una teoría feminista que englobaba distintas experiencias y realidades, para así crear estrategias que tuvieran en cuenta cómo la posición social de la mujer condiciona su propia opresión. Además, el feminismo de la tercera ola se posicionó en contra de la construcción biológica del binomio sexo/género y asentó una reflexión crítica de la concepción de mujer, que igual que para Simone de Beauvoir y su “no se nace mujer, se llega a serlo”, se trata de una concepción que es sólo un mito.

2.2.2 Reformulación del sujeto político del feminismo: de la mujer a las otras mujeres en la teoría queer.

Una de las principales aspiraciones del feminismo actual es la ampliación del discurso feminista con el objetivo de incluir a todas las mujeres -negras, lesbianas, transexuales, trabajadoras, etc., y, así, poder reflejar las distintas realidades y las diferentes manifestaciones de la opresión por género que vivimos las mujeres.

Tal y como describimos en el apartado anterior, el feminismo en el siglo XX, cuya meta era la emancipación de la mujer, homogeneizó el sujeto político feminista con ánimo de crear una

identidad común, necesaria en ese momento, y, así, consiguió transformar la sociedad, de forma que esas mismas transformaciones sociales desestabilizaron sus propios fundamentos (Velasco Lázaro, 2013). En otras palabras, las victorias del feminismo sufragista y las posteriores teorizaciones de ese *segundo sexo*, desde la famosa expresión de Beauvoir, permitieron las condiciones de que miles de voces de *otras mujeres* en diferentes lugares del mundo denunciase la exclusión que sufrían dentro del propio movimiento y surgiese la necesidad de una reformulación del sujeto político feminista. La creación de un discurso identitario basado en un sujeto construido ideológicamente, conocido como “las Mujeres”, fue un requisito indispensable para las reformas legales y la adquisición de derechos y oportunidades que tanto se habían negado a las mujeres. Sin embargo, este discurso hubo de ser contestado por ese feminismo *excluido o marginado* que ponía en entredicho tal uniformidad y ponía voz a las *otras mujeres* y a sus distintas realidades (Trujillo Barbadillo, 2009).

La necesidad de introducir múltiples sujetos en el movimiento feminista se manifestó desde el feminismo afroamericano al sentirse excluidas del colectivo y no ver representadas sus demandas. Fue, en este contexto, cuando las teorías *queer* articularon un andamiaje teórico que revolucionó la concepción del género, su binarismo y la centralidad del discurso de igualdad del feminismo occidental. La teoría *queer*, término acuñado por primera vez por de Lauretis, en 1990, supuso un proyecto crítico que cuestionaba la homogenización cultural y sexual en los *estudios lésbicos y gay*” (Lauretis, 2015). Los estudios *queer* aparecen en un momento de apertura donde surgen nuevos conceptos sobre la sexualidad (Foucault, 2001), críticas a la heterosexualidad obligada (Rich, 2003) y una necesidad de replantear la rigidez del sistema sexo-género, promulgando una neutralidad que se libere de las definiciones sexuales (Wittig et al., 2006).

El contexto sociopolítico que rodea el surgimiento de la teoría *queer* se produce en un momento de crisis durante los años ochenta que dieron un giro radical al movimiento feminista y LGBTQ+. Además de la crisis del feminismo blanco y heterosexual de la que ya hemos hablado en el apartado 2.2.1, cabe señalar la crisis del sida y la crisis del movimiento gay. En primer lugar, la crisis del sida durante esta década supuso algo más que una crisis sanitaria, convirtiéndose en una de las “estrategias de propaganda homofóbica más llamativas de la historia contemporánea”(Sáez et al., 2005, p. 68), al identificarse intencionadamente su propagación en la comunidad gay. Además, el hecho de que otras de las víctimas potenciales de este virus fueran drogodependientes, trabajadores sexuales o inmigrantes, provocó una demonización aún más de tales colectivos vulnerables y excluidos y una total despreocupación de los poderes públicos de poner en marcha políticas sanitarias acordes a tal alarma social. De esta manera, tal y como expresa Sáez (2005, p. 69), esta

crisis evidenció que “la construcción social de los cuerpos, su represión, el ejercicio de poder, la homofobia, la exclusión social, el colonialismo, la lucha de clases, el racismo, el sistema de sexo y género, el heterocentrismo, etc. son fenómenos que se comunican entre sí”, sentando las bases para la teoría *queer*, en general, y la interseccionalidad, en particular.

En segundo lugar, el movimiento de liberación del colectivo de LGBTQ+, visibilizado en la conocida revuelta de Stonewall en 1969, dio lugar al reconocimiento de derechos civiles y a la consolidación de una representación social *respectable* del colectivo en los años posteriores. De esta manera, comenzó un discurso mercantilizador del colectivo gay siempre y cuando éste fuera formado por hombres, blancos, respetables, de clase media; excluyendo todo aquello que se saliera de esa norma, demonizando e invisibilizando estas otras realidades *queer*¹. Ante esta homogenización de la cultura gay, estos colectivos minoritarios e invisibles reaccionaron apropiándose del término *queer*, culminando en la posterior reflexión más teórica de la mano de intelectuales como Teresa de Lauretis, Judith Butler, entre otras (Sáez et al., 2005).

Uno de los textos fundadores de la teoría *queer* es *El género en disputa* de Judith Butler (1990) que devino como un indispensable de la teoría feminista actual al cuestionar la inmutabilidad de las identidades de género. Este libro puede ser muy interesante en torno a la idea que estamos tratando en este trabajo porque Butler escribe específicamente del sujeto feminista y de sus limitaciones al definirlo como una categoría universal. De acuerdo con la autora, el pensamiento feminista pecó al tratar de establecer unos principios universales a partir de los que el patriarcado oprime a todas las mujeres del mundo. Este atajo hacia la universalidad de la estructura de dominación de las mujeres en búsqueda de la especificidad de lo femenino, descontextualiza la posición de los sujetos y lo “separa analítica y políticamente de la constitución de clase, raza, etnia y otros ejes de relaciones de poder que constituyen la identidad y hacen que la noción particular de la identidad sea errónea” (Butler, 1990, p. 36). Es por esta razón por la que Butler entiende que exista un rechazo para asimilar tal categoría que desemboca en la fragmentación y la oposición por parte de las mujeres a las que dice representar. La autora achaca este fenómeno a las restricciones del discurso de representación dentro de cuyos parámetros funciona el sujeto feminista. Sin embargo, no niega las políticas de representación, sino que respalda la crítica a las categorías de identidad que naturalizan e inmovilizan las estructuras jurídicas. Siguiendo con esta línea, Butler entiende que el poder jurídico

¹ En este momento, el término *queer* era utilizado aún como tradicionalmente se utilizaba en inglés desde hace más de cuatro siglos, y siempre con connotaciones negativas, respecto algo extraño, diferente, cuestionable, etc. A partir del siglo XIX, se utilizó para estigmatizar al colectivo LGBTQ+, siendo un insulto como maricón, bollera, raro, entre otros. (Lauretis, 2015, p. 109)

produce lo que afirma sólo representar. En otras palabras, la construcción política del sujeto está condicionada por las estructuras de poder y, consecuentemente, esas estructuras reproducen esa categoría de la forma en que se representa políticamente. Por tanto, y en palabras de la autora, ya que no puede expresarse de mejor manera, “la representación se extiende sólo a lo que puede reconocerse como un sujeto”(Butler, 1990, p. 34). En estas páginas, encontramos una referencia a lo que posteriormente se teorizaría como la interseccionalidad, que es la cuestión que aquí nos atañe. Y es que según esta autora no se debe desligar el género de las intersecciones políticas y culturales en que se produce y se mantiene invariablemente. Si tan solo se reconoce un tipo de mujer, las otras mujeres dejan de existir.

Esta deconstrucción de las identidades tiene como objetivo incluir todas las experiencias de las mujeres, con el fin de ampliar el movimiento feminista hacia estas otras realidades. De esta manera, sin desdibujar el concepto de mujer, se considera que el patriarcado, la heteronormatividad, el capacitismo, el racismo, son sistemas culturales que van de la mano y aprisionan a los individuos, aunque de diferentes formas y maneras, a regirse por unas identidades rígidamente definidas. Es por esta razón por la que abogamos por la utilización de un enfoque que aúne estas realidades simbióticas, como es la interseccionalidad, concepto teórico y metodológico donde nos centraremos a continuación.

2.2.3. Interseccionalidad. Concepto y primeras aproximaciones.

La interseccionalidad se ha consolidado como uno de los aportes más innovadores y rompedores del feminismo actual. Previamente a la década de 1990 comenzó a cuestionarse la calidad representativa del movimiento feminista, con la consecuente reivindicación de que tan sólo se estaba reflejando una única realidad: la de la mujer blanca, de clase media-alta, heterosexual (Anthias & Yuval-Davis, 1983).

La interseccionalidad en este momento supuso una doble crítica: por un lado se cuestionó que el movimiento feminista mayoritariamente adoptaba una perspectiva blanca y, por otro lado, el activísimo negro, que tomaba un prisma androcéntrico, evitando una perspectiva de género dentro del racismo. Es decir, tales movimientos no reflejaban la heterogeneidad interna de los grupos sociales que decían representar.

Crenshaw (1989) planteó que existían otras categorías, como la raza y el género, que interseccionaban y condicionaban la vida de los sujetos, de forma que interactúan entre ellas y no actúan de forma independiente. En otras palabras y con el fin de simplificar esta pionera teorización

del concepto de “interseccionalidad”, aunque no acuñara el término como tal, esta autora afirmó que el racismo no tiene las mismas consecuencias sobre las mujeres negras que sobre los hombres, y que ni éstas sufrían el sexismo de la misma manera que las mujeres blancas. Así pues, no hablamos de una suma o de una superposición de desigualdades, sino que la posición personal de cada sujeto se ve condicionada por la intersección de las diferentes estructuras de poder que jerarquizan los grupos sociales, creando una desigualdad específica (Crenshaw, 1989).

Se articula la interseccionalidad como una herramienta analítica esencial para enfrentar conflictos con relación a la diversidad y manifestar la complejidad de las diversas posiciones de la persona que ostenta por todas las características que presenta. Sin embargo, enfatizan que no sólo se debe entender exclusivamente como la intersección de las categorías, identidades, y subjetividades, sino que el análisis interseccional atañe también a las desigualdades políticas estructurales (Cho et al., 2013, p. 797).

Crenshaw (1989, 1990) diferenció la interseccionalidad estructural y la interseccionalidad política. En primer lugar, la interseccionalidad estructural subraya el cruce entre el género, la etnia, la clase u la orientación sexual que genera la distribución de poder entre los grupos sociales. Entendemos la interseccionalidad estructural como el modo de entender la posición social de los individuos en atención a la intersección de los sistemas de opresión/dominación, siendo esta posición única, no siendo comparable con la acumulación. Por tanto, la interseccionalidad estructural sirve para el análisis de todos los individuos, también aquellos que puedan situarse en posiciones de privilegio. Digamos que todos estamos situados en una posición donde se interseccionan los ejes de desigualdad. En segundo lugar, la interseccionalidad política que se refiere a la manera en la que la acción política combate o reproduce esta desigualdad, pues parte de la premisa que todas las políticas tienen efectos interseccionales. Es decir, aquí hablamos de como las estrategias de la actuación política, tanto a nivel institucional como desde el activismo, tienden a centrarse en una sola dimensión. Critica desde esta vía el rígido carácter identitario de los movimientos sociales y, en consecuencia, a la acción política de los poderes públicos.

Reflejando este último enfoque político, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” (Crenshaw, 1989) es una obra que criticó explícitamente los discursos institucionales y políticos que habían ignorado esta cuestión, recogiendo numerosos casos judiciales a instancia de mujeres afroamericanas y, en los cuales, no se reconocía legalmente la doble discriminación laboral que

sufrían (Cho et al., 2013, p. 790). Véase, por ejemplo, su análisis de la sentencia *DeGraffenreid c. General Motors* donde se refleja esta cuestión respecto al derecho antidiscriminación estadounidense

Crenshaw analiza cómo las estrategias políticas sectoriales, focalizando su atención en una sola dimensión de la desigualdad, impiden la consecución de potenciales soluciones que sí podían ser ocasionados incorporando tal análisis interseccional. Invisibilizar el cruce entre desigualdades y los efectos que conlleva en las personas, ocasiona su desplazamiento hacia los márgenes de las políticas públicas, pues no consiguen la inclusión plena de estos sujetos. Además, Crenshaw (1991) señala que tales estrategias monofocales de los movimientos antirracistas y feministas pueden conllevar un reforzamiento de la subordinación por razón de género o de raza, respectivamente.

En conclusión, la autora considera que las políticas de igualdad deben beber de una concepción identitaria más compleja, que aúne la interacción de varias categorías. No hay que confundirse en este punto, pues Crenshaw conserva la idea de que existe un grupo social de “mujeres” y otro de “personas racializadas”, hecho que no debe olvidarse ni invisibilizarse, y, por ello, debe seguir conformándose una organización política alrededor de tales identidades. Sin embargo, añade a tal reconocimiento de las diferencias, un análisis que incorpore estas complejidades de la identidad de los sujetos políticos y no niegue la heterogeneidad en la construcción de políticas colectivas (Crenshaw, 1991).

Patricial Hill Collins, en la misma línea que Crenshaw y madre del concepto de “interseccionalidad”, señaló que la interseccionalidad era una herramienta analítica que permite ver las categorías de raza, clase, género, sexualidad, nacionalidad, capacidad, etnia y edad -entre otras- interrelacionadas y que mutuamente se condicionan, por lo que, puede promover la resolución de problemáticas construyendo sociedades más inclusivas (Collins & Bilge, 2016). Collins propone la conceptualización de los diferentes ejes de opresión entrecruzados en una matriz donde los individuos se posicionan en diferentes posiciones de poder (anexo 1). A partir de esta matriz, se entiende la interdependencia de las diversas opresiones y refleja que un sujeto o grupo puede encontrar en posiciones diferentes de opresor y oprimido en diferentes ejes simultáneamente. Esta interrelación, según Collins, se opone a la jerarquización de las opresiones y, así, defiende la no preeminencia de una sola dimensión (Collins, 2000a).

Collins distingue dos nociones: en primer lugar, el término de interseccionalidad que define las formas particulares de opresión ejercidas desde la conexión de categorías; y, en segundo lugar, “la matriz de la opresión o dominación”, la cual refleja la organización estructural de las categorías que

facultan la realización práctica de la opresión (Collins, 2000b). Collins, que especifica su análisis respecto la opresión de la mujer negra americana, nos señala que las formas específicas de opresión y dominación se originan en una organización social e institucional, una superestructura rígida cuyos ámbitos de poder son: estructural, disciplinario, hegemónico e interpersonal.

Collins, al igual que Crenshaw, realizó una firme crítica a la política de identidad simple y concuerda con que esto no implica invalidar la identidad colectiva, sino todo lo contrario, pues otorga riqueza y complejidad al análisis del grupo social, y, en consecuencia, mayor representatividad e identificación. Ambas autoras, en conclusión, argumentan en favor de una transversalidad que potencie una verdadera transformación social y política y, para ello, tales diferencias de los sujetos de un mismo colectivo social deben ser recogidas en los movimientos sociales, el derecho y las políticas públicas. Es decir, la interseccionalidad, tiene un componente político que de forma significativa atribuye a las instituciones sociales, políticas y educativas la obligación de utilizarla como mecanismo de análisis y de elaboración de soluciones.

Estas teorizaciones relativas al rechazo de una categoría homogénea de la “mujer” construyeron las bases para la formulación del concepto de “interseccionalidad”, introducido por Kimberlé Crenshaw en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica en 2001. La interseccionalidad, en concordancia con estas aportaciones, se presenta como una herramienta muy eficaz para estudiar las identidades o las desigualdades múltiples que se interrelacionan. Así, respecto a los estudios de género, este enfoque teórico es muy útil para cuestionar el modelo hegemónico de la mujer e incluir las experiencias de las mujeres pobres y racializadas. Sin embargo, y no menos importante, también permite introducir otros ejes de opresión como son la orientación sexual o las discordancias en la identidad de género. Esta amplitud del concepto supone una verdadera ventaja para el estudio de las ciencias sociales y su aplicación práctica.

2.3. Diseño de políticas públicas de igualdad desde un enfoque interseccional.

La disciplina en la que estamos interesadas incorporar este enfoque interseccional es la de la ciencia política, concretamente, en las políticas públicas. La interseccionalidad, tal y como hemos visto anteriormente, se presenta ya no sólo como un concepto teórico, sino también como una herramienta metodológica que puede servirnos para realizar un diseño de las políticas públicas que favorezca la inclusión y la universalidad de todos los destinatarios. La interseccionalidad aparece como “conjunto de acciones o formas de realizar investigación que contribuyen a explicar cómo las diferentes formas de desigualdad se articulan, en un contexto dado y en un problema social concreto” (Platero, 2014, p. 83). Es, por ello, que la interseccionalidad dentro de las políticas públicas permite incorporar las especificidades de los colectivos y, así, evitar todo tipo de discriminación.

En primer lugar, vamos a presentar en este apartado la importancia de adecuar las políticas públicas a las nuevas demandas sociales. Pueden servir, incluso, de precedente en la introducción de herramientas innovadoras que la teoría *queer* y feminista proponen para favorecer la inclusión de los distintos colectivos, sorteando posibles exclusiones que se den por definiciones demasiado rígidas de las personas.

En primer lugar, vamos a presentar en este apartado la importancia de adecuar las políticas públicas a las nuevas demandas sociales. Se expone la relevancia del Estado como actor político desde la perspectiva feminista y de la necesaria intervención de los poderes públicos en el mercado y en la esfera privada (Mackinon 1981; Pateman, 1983; Gavison 1992). Así se justifica desde el feminismo la creación de políticas de igualdad que compensen la posición social de las mujeres en desigualdad y discriminación.

A continuación, se presenta la idoneidad de aplicar la interseccionalidad en las políticas públicas, valorando su componente discursivo. Planteando que, más allá de la racionalidad, la eficiencia y la eficacia empírica, las políticas públicas son narrativas que *construyen la realidad*. Es por esta razón por la que debemos abogar por una mayor inclusión en la práctica política, ya que ignorar los valores que acompañan los problemas sociales puede abocar al fracaso en la actuación política. Así, nos vamos a apoyar en paradigmas post-empíricos, que entiendan que las políticas públicas juegan con significados y discursos sociales anteriores, que no pueden ser eludidos por los actores (Fischer, 2003, p. 13). Esto puede hilarse directamente con la cuestión de la desigualdad que en este trabajo

nos atañe, pues obviar las consecuencias que posee cada eje de opresión en la posición de las personas, y sus intersecciones, reflejará notorias carencias para atajar el problema social.

En segundo lugar, se pretende plasmar las diferentes formas de abordar los ejes de desigualdad, utilizando como guía los trabajos de Marta Cruells y Gerard Coll-Planes (2013), diferenciando las ventajas e inconvenientes de varios modelos. Por un lado, el modelo monofocal o sectorial, que es la lógica mayoritaria en nuestro país, que se centra en un solo eje de desigualdad. Por otro lado, el modelo de discriminación múltiple y de un modelo interseccional, que aúnan varios ejes, aunque de diferente manera, siendo el primero más estático y predeterminado, y el segundo, recoge también la influencia del contexto. Finalmente, hablaremos de la utilidad de integrar la perspectiva interseccional en las políticas, al tener en cuenta estas particularidades, siendo así más amplia la representación y visibilidad de realidades, valorizándose la diferencia y reafirmando su existencia.

Por último, al centrarse la parte empírica de este trabajo en la evaluación de diseño de políticas públicas que hayan introducido el enfoque de la interseccional, ahondaremos en esta materia, los conceptos básicos y los enfoques que se pueden utilizar. Así, trataremos de conocer la teoría del cambio (Blasco, 2009, p. 12), y así poder estudiar la intervención pública que, posteriormente, realizaremos de forma empírica.

2.3.1. Políticas públicas y teoría feminista

2.3.1.1. Estado y feminismo.

El análisis de políticas públicas es una disciplina aplicada donde se fusionan diversas perspectivas científicas: la sociología, la ciencia política, la psicología social, las ciencias de la información y las ciencias económicas, entre otras. Su objetivo práctico consiste en analizar la política y el Estado a partir de los resultados de sus políticas públicas, si bien, no negando el papel de las estructuras y los procesos institucionales (Subirats et al., 2008, p. 11). Es un estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad (Mény et al., 1992).

Han proliferado teorías que persiguen establecer las razones por las que surgen las políticas, cómo poder definir las o en qué factor poner el acento para su análisis, sean los actores investidos de poderes públicos, sean los problemas públicos por resolver, sean las soluciones estatales adoptadas. Así, observamos teorías que entienden que el análisis de políticas públicas es una herramienta para explicar la acción pública, asociando esta cuestión a las teorías de Estado. Otras, sin embargo, centran su atención en los elementos que configuran las políticas públicas, pretendiendo entender la lógica de la acción pública (Subirats et al., 2008, p. 20).

En primer lugar, entendemos el Estado en tanto al componente político de la dominación o poder en una sociedad territorial delimitada de unos sobre otros, si bien no necesariamente contra su resistencia (O'Donnell, 1978). Por tanto, una teoría de Estado persigue el establecimiento de un conjunto de hipótesis y reglas que permitan regular esa dominación. Existen tres enfoques teóricos básicos que tratan de explicar esta cuestión en base a las políticas públicas. Tales paradigmas, pesar de sus diferencias, no son excluyentes entre sí.

Las políticas públicas, dentro del enfoque pluralista-racionalista, se consideran respuestas a las demandas sociales por parte de los poderes públicos. Percibe las instituciones y organizaciones como una “ventanilla” que reacciona a demandas o *inputs*, suministrando productos o *outputs*. Por ello, el análisis de las políticas públicas que se deriva de esta perspectiva sigue una lógica de optimización y la racionalización de los procesos de la toma de decisiones (Subirats et al., 2008). Contiene, además, una crítica a los “burocratas” que se han desarrollado excesivamente y, por ello, son incapaces de satisfacer el *Public Choice* (Mény et al., 1992)

Existe un segundo modelo que defiende que el Estado es un instrumento al servicio de una clase social, por lo que, le es imposible escapar de los intereses capitalistas. Este sería el modelo neomarxista que critica la nula autonomía del Estado, pues sólo un problema social se convierte en público y entra en la agenda política cuanto éste afecta a los intereses de las clases dominantes. Por último, el tercer modelo de interpretación es el enfoque neocorporativista o neoinstitucionalista. Comprende que la acción de los poderes públicos está limitada por la distribución de las parcelas de poder entre los actores y las interacciones de los mismos. En primer lugar, el enfoque neocorporativista analiza la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales, por lo que gira en torno a la idea de que los poderes públicos están capturados por los grupos de interés, cuya posición es privilegiada y exclusiva. En segundo lugar, el enfoque institucionalista pone el acento en las reglas institucionales que enmarcan las interacciones entre las organizaciones y los actores políticos (Subirats et al., 2008).

Las feministas no se han quedado atrás y también poseen su propia óptica sobre cómo debería constituirse la intervención estatal, respondiendo al eterno debate sobre los límites de lo público y lo privado. Esta teorización se asienta en la necesaria intervención estatal para responder a los problemas causados por la interacción de las fuerzas del mercado y los significados culturales, pues la teoría económica y las políticas públicas siguen construyéndose bajo asunciones de género. Por ello, las feministas se unen a las teorías marxistas e intervencionistas al cuestionarse la eficacia del mercado para una adecuada provisión de los recursos y sitúan al Estado en un papel fundamental en

los procesos económicos. También entienden que el Estado tienen la capacidad de generar prácticas sociales que puedan reproducir o transformar las relaciones de género existentes (Mutari, 2006). De acuerdo con esta perspectiva, las relaciones de género son un elemento esencial para analizar los procesos y las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales, ya que determinan nuestra forma de entender el mundo y consecuentemente, moldean nuestros Estados de Bienestar. Un ejemplo de ello es el hecho de que las leyes, instituciones y políticas públicas también pueden ser *gendered*², pudiendo asociarse a valores y atributos masculinos (como la competitividad) o femeninos (como el cuidado) (Orloff, 1996, p. 52).

La teoría feminista, entre otras, sentó los fundamentos que erigen nuestros Estados de Bienestar al cuestionarse la distinción liberal entre la esfera pública y la esfera privada. Carole Pateman señaló que tal dicotomía “es central en casi dos siglos de escritos y lucha política feminista; es, en última instancia, de lo que trata el movimiento feminista” (Pateman, 1983, p. 281). Considera que tal distinción es una construcción liberal, en buena medida causante de la exclusión de las mujeres que ocultaron autores como Hobbes, Locke y Rousseau en su contrato social. Estos contratos que aparentemente se acordaban por individuos, naturalmente iguales y libres, llevaban implícito un contrato sexual que dio lugar al patriarcado moderno. En él, la mujer, por su naturaleza femenina, estaba avocada a la esfera privada, doméstica, mientras que el hombre está presente en las dos esferas (Pateman, 1983). Es, por ello, que tal y como expresa MacKinnon: “Para las mujeres la medida de la intimidad ha sido la medida de la opresión. Esto por esto por lo que el feminismo debe detonar lo privado. Es por esto por lo que el feminismo entiende lo personal como algo político” (MacKinnon, 1989, p. 191).

Partimos de la idea de que la esfera privada es una zona de privacidad personal protegida de la regulación estatal (Higgins, 1999). Las feministas son conscientes de la importancia de la intimidad y la privacidad como parte de la dignidad humana. Sin embargo, no se olvidan de que la relegación de las mujeres a la esfera privada ha invisibilizado sus necesidades y demandas al considerarse *personales* o *menos importantes*. De esta forma, parece entereverse el hecho de que la distinción entre lo público y lo privado fortalece las tendencias sociales de desigualdad de género (Gavison, 1992, p. 43).

² Utilizo el término en inglés al ser imposible una traducción exacta de esta adjetivación, entendida como el atributo relativo específicamente a un género o, en otras palabras, como la cualidad derivada de la asociación cultural de una persona, cosa o fenómeno a un género en concreto.

La crítica feminista a esta dicotomía no persigue la supresión de la distinción entre lo público y privado, sino realzar cómo ambas esferas están vinculadas a la vida social, de forma que la práctica social y política se base en la interrelación de individuo y colectividad. Por ello, la premisa feminista “lo personal es político” pone el acento en que las circunstancias vitales de las mujeres están determinadas por factores sociales y culturales, por lo que, hay ciertos problemas aparentemente de la esfera privada que sólo pueden ser resueltos por la intervención pública y la acción política (Beltrán Pedreira, 1998).

Llegamos en este punto a una primera conclusión que advierte la centralidad del Estado como interlocutor de las demandas sociales. El Estado como un ente que puede estar llevado por intereses y donde los grupos de interés pueden tener un papel fundamental a la hora de dictaminar qué debe entenderse como un problema público, incluso perteneciendo a la esfera privada. Además, entendemos que la posición individual de las mujeres está firmemente condicionada por las estructuras sociales, políticas y culturales que le atan a la condición de opresión. Es por esta razón por la que la intervención pública es un medio fundamental para resolver las situaciones de desigualdad que viven las mujeres actualmente.

2.3.1.2. Políticas públicas como narración discursiva.

Avancemos, ahora, hacia un estudio del proceso de políticas públicas desde múltiples marcos explicativos cuya diferencia esencial son los factores que les dan forma y contenido, ya sean factores racionales, institucionales o cognitivos.

Durante los años cincuenta y sesenta emergieron diversas aportaciones en la investigación política que ponen el acento en la gestión, la eficacia y la eficiencia de los poderes públicos. Especialmente en Estados Unidos, el análisis de las políticas públicas se constituyó como una ciencia de la acción donde eran los *policy experts* los encargados de preparar las decisiones y la evaluación. Así, con anterioridad al interés por las políticas públicas en sí, la atención se centró en la metodología y las herramientas que pudieran utilizarse para la mejora de la Administración, sin llegar a cuestionarse el funcionamiento del sistema ni un conocimiento más allá del corto plazo (Mény et al., 1992).

Sin embargo, esta científicidad que perseguían estas posturas positivistas y mecanicistas reflejadas *policy science* norteamericana fue tempranamente rebatida. Apareció como indudable la influencia, implícita o explícita, de consideraciones ideológicas o éticas en la conceptualización teórica de las políticas públicas. Se desmontó así la neutralidad de las políticas *value-free*, pues toda acción pública está impregnada de valores (Mény et al., 1992). Se dividió la escuela en este punto de inflexión entre

aquellos que quisieron acceder a un conocimiento más extenso de la formulación y ejecución de las políticas, es decir, un análisis de la política; y aquellos que perseguían crear un conjunto de herramientas que mejorase tal formulación y ejecución de la política, constituyendo un análisis para la política (Subirats et al., 2008, p. 20).

El rechazo del determinismo económico desde este *análisis de la política* sentó las bases para teorizaciones que consideraban al Estado como parte de un sistema político administrativo complejo y heterogéneo. Aparecen aquí numerosos enfoques muy diferentes los unos de los otros, ya sea desde una vertiente más burocrática pendiente de los resultados, es decir, ¿quién consigue qué y cuándo? (Laswell & Lerner, 1951) o basadas en una racionalidad limitada de la toma de decisiones y la estrategia de los actores (Simon, 1955).

Aparece aquí una segunda conclusión a partir de la cual afirmamos que las políticas públicas no sobrevienen en el vacío. Por tanto, no son una mera decisión racional basada en una identificación y formulación de problemas objetiva e imparcial, ni tampoco se ejecutan sin obstáculos y límites. A pesar del interés que suscitan el estudio de todas estas teorías, preferimos tratar de acotar este trabajo al componente discursivo de las políticas públicas. De esta forma, cada política pública además de estar moldeada por las instituciones, la cobertura legal, la organización burocrática y los factores políticos y económicos, también está definida por los valores sociales y el discurso. Es a estos últimos elementos, bajo el enfoque constructivista, a los que nos vamos a cernir a partir de ahora.

El punto de partida es reconocer la importancia del lenguaje y la retórica en los procesos de formulación de políticas. De esta forma, el discurso, más allá de los efectos retóricos que pueda producir (por ejemplo, convencer o argumentar a favor de una política concreta), también influye en el contenido de las políticas públicas y en el proceso de introducción en la agenda, diseño, implementación y evaluación. Por tanto, los discursos determinan nuestra forma de definir los problemas, legitiman la actuación de los poderes públicos y explican los procesos y su evaluación (Cejudo Ramírez, 2008).

La narrativa y el *story-telling* de los problemas en las políticas públicas son un elemento central en el análisis de la política. Tal y como señala Fischer (Fischer, 2003, p. 60), diremos que las políticas públicas son narraciones discursivas en las que inciden tanto los criterios y teorías que las fundamentan, como las creencias normativas y empíricas que no solemos considerar, pero que están ahí y tienen un peso a tener en cuenta. Estas creencias moldean la interacción humana y no puede reducirse a lo individual, sino que son creencias compartidas e intersubjetivas que dan forma a los

intereses de los actores (Finnemore & Sikkink, 2001, p. 391). Esta creación colectiva de ideas y argumentos se origina no en los individuos o en las estructuras, sino en la interacción entre ambos, premisa que dimana de la teoría de la estructuración de Giddens (1981).

Aquí se manifiesta la envergadura del lenguaje en su rol productivo de las construcciones sociales que, experimentadas a diario, constituyen hábitos y rutinas. Estas construcciones, de acuerdo con Berger y Luckmann (1968), son las que permiten a las personas identificarse con las tipificaciones que socialmente les son atribuidas y, consecuentemente, acaban institucionalizándose. Esta identidad es muy precaria ya que obedece a la naturaleza cambiante de la socialización y, especialmente, la inseguridad se incrementa aún más en posiciones marginales u oprimidas, pues esa identidad, tradicionalmente, ha estado sujeta a minorizaciones e imposiciones por parte de la normatividad (Berger & Luckmann, 1968, pp. 126–128).

Diremos que el lenguaje es un acto con consecuencias, una representación con efectos, en otras palabras, posee una función instrumental. Aparece aquí la noción de performatividad del lenguaje, que de acuerdo con Austin (1990) señala que, más allá de nombrar, las palabras pueden realizar, pueden “hacer cosas”. Según la intención con la que se utiliza puede condicionar y modificar la situación, las actitudes, las emociones, e incluso la identidad o el comportamiento de los sujetos. (Austin, 1990, pp. 3–4). Esta línea teórica la continuará, dentro de la teoría feminista, Judith Butler (1993, 2004) quien expuso que la performatividad repercute en la constitución del sujeto; ya que la existencia social de las personas es posible por su interpelación en términos del lenguaje. De acuerdo con la autora, el sexo y el género también poseen tal performatividad, de forma que se construye por una repetición ritualizada de actos que se naturalizan y producen los fenómenos que regulan e imponen la conducta relativa a la identidad sexual (Butler, 1993, 2004).

En conclusión, para la teoría de la performatividad de género, la lucha por el reconocimiento político, jurídico y social de los colectivos, no serían ya tanto una lucha identitaria ni tampoco por la tolerancia (pues se tolera lo que no se quiere que exista), sino una lucha por el reconocimiento de la diferencia y la diversidad sexual, por el derecho a la diferencia y por la deconstrucción y desnaturalización del orden simbólico pues son los opuestos (hombre-mujer, heterosexual-homosexual) lo que crean opresión (Acosta, 2010).

En efecto, para los autores constructivistas, estas creencias y significados compartidos, al perdurar en el tiempo, dan lugar a estructuras fijas y estables. A su vez, tales estructuras generan normas que regulan lo “posible”, es decir, qué intereses son legítimos y qué identidades son reales (Klotz &

Lynch, 2014). Estos significados compartidos requieren discursos que les den sentido y les otorguen legitimidad. Sin embargo, bajo el prisma de este enfoque, los discursos no se plantean en igualdad de condiciones por parte de los actores mediante argumentos racionales, como exponía Habermas (1981) en su teoría de la acción comunicativa, sino que depende del entorno y de los recursos.

Podríamos decir entonces que las disputas políticas son disputas por construcciones sociales. Los políticos, grupos de interés y ciudadanos persiguen mantener significados sociales que protejan sus intereses, privilegios o poder, y, al contrario, también pueden tener como objetivo la creación de significados que los definan, representen y legitimen como individuos, pues la ausencia de tales construcciones sociales supone, sencillamente, no existir. Por tanto, esta posibilidad de crear o mantener significados es una estrategia crucial en la arena política que da ventajas a los actores (Fischer, 2003, p. 55). Por tanto, las políticas públicas servirán como instrumento de los actores para difundir, representar y legitimar sus discursos. Si partimos de que en nuestra democracia debe haber cabida para todos los individuos, debemos utilizar herramientas que nos permitan incluir a todas las categorías, evitando todo discurso que excluya, margine o discrimine a una persona por sus características personales y su posición social.

Surge en este punto la pregunta: ¿qué papel tienen las políticas públicas en el reconocimiento y valorización de las diferencias?

Antes de continuar, recopilemos ciertas premisas. Las políticas públicas son un conjunto de (no) decisiones y acciones tomadas por actores que, mayoritariamente son públicos, con una intencionalidad, es decir, una coherencia que se deriva de la teoría del cambio³, para resolver un problema colectivo (Subirats et al., 2008). De forma, que son un instrumento mediante el cual el Estado interviene para resolver una situación problemática que ha sido ascendida a formar parte de la agenda. La politización de un problema permite que un problema social percibido por los ciudadanos y, en ocasiones, motivo de movilización, se incluya en la agenda gubernamental. En este escenario es donde también participan actores privados, especialmente, los *stakeholders* que se definen como cualquier persona o grupo que puede afectar y ser afectado por el logro de los objetivos de una organización (Freeman, 1984: 46).

Indudablemente, las decisiones y acciones no son puramente racionales, por lo que, los actores (tanto públicos como privados) juegan en una escena con reglas que los constriñen o los privilegian, en forma de valores, recursos o poder. Todos estos actores poseen un discurso acorde con sus intereses,

³ La teoría del cambio será desarrollada, posteriormente, con más detenimiento en el apartado de “evaluación de diseño”.

un discurso que legitima sus ideas y representa sus intenciones. Las políticas públicas, por tanto, contienen un discurso. Enmarcadas en un contexto donde participan múltiples actores, las políticas públicas se fundamentan, formulan, implementan y evalúan de acuerdo con ideas, valores y significados sociales.

Siguiendo los trabajos de Bacchi (2009), los discursos son creados a partir de nuestro conocimiento, que establece límites sobre lo que es posible pensar, escribir y hablar. De esta forma, la representación de los problemas se elabora *en un discurso*, pues esta representación es la manera en la que un problema público concreto se constituye como algo real. De acuerdo con esta autora, un discurso es un conjunto de afirmaciones, signos y prácticas relacionadas, que crean el objeto y ámbito que pretenden describir, dando a esos objetos y sus ámbitos el estatus de “verdad” o “conocimiento” (p. 275).

Así, continuando con la idea de Simon (1955), la racionalidad está siempre limitada por razones cognitivas, culturales y sociales. Los sujetos políticos no son totalmente racionales, por lo que la representación de los problemas se nutre tanto de procesos intenciones como no intencionales. Los sujetos no podemos elegir libremente los discursos que nos moldean, de la misma manera que no podemos identificarnos con cualquier identidad que elijamos. Siguiendo el enfoque foucaultiano, los discursos y las identidades son categorías que, dotadas de significación histórica y cultural, determinan nuestra propia construcción como sujetos (Platero Mendez, 2013, p. 73).

Diremos entonces que, por un lado, las políticas públicas contienen un discurso y, por otro lado, construyen y reproducen un discurso.

En primer lugar, las políticas públicas se formulan de acuerdo con un problema definido en un marco interpretativo particular (o *policy frame*) donde participan actores políticos. Un marco interpretativo de política (*policy frame*) se define como “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005, p. 20). Por tanto, los marcos de política no simplemente describen la realidad, sino que son construcciones discursivas que dan significado a la realidad. El movimiento feminista ha sido un actor principal en la definición de problemas públicos mediante su potencial movilizador, en forma de protesta, y se ha introducido en la arquitectura institucional para influir en la toma de decisiones (Lombardo & Bustelo, 2012). Ha conseguido la transformación de significados aparentemente inmutables logrando la emancipación de las mujeres de una posición relegada al ámbito intrafamiliar y privada de derechos. Sin embargo, el

discurso feminista, tal y como hemos visto anteriormente, carecía de significados representativos que incluyeran a esas *otras mujeres*. Al utilizar un discurso universalizador, se ha negado que existieran más realidades, imponiendo una sola forma de opresión, la de La Mujer. Esto ha conllevado que las políticas de igualdad pudiesen no cumplir adecuadamente sus objetivos, olvidándose en los márgenes a estas otras mujeres. Para ilustrar tal afirmación, imaginemos que una política pública se define por un problema político como es la baja presencia de las mujeres en posiciones de liderazgo en las empresas, persiguiendo acabar con el “techo de cristal”. Aparentemente, es una política que incluye a todas las mujeres, en igualdad de condiciones, pero no tiene en cuenta que las mujeres que puedan alcanzar estos cargos son sólo aquellas que se hallen en posiciones de privilegio, ya sea por su raza o clase.

En segundo lugar, las políticas públicas tienen también una función productiva. En otras palabras, los resultados, o *outputs*, de una política producen efectos en la sociedad. Digamos que tienen también esa función *performativa* que mencionábamos antes. Un ejemplo de esto, extraído del trabajo de Platero (2013), alude a los efectos concretos que ocurren en las personas cuando se declara a una pareja “cónyuge A y cónyuge B”, o cuando se reconoce el cambio de nombre y sexo en los documentos oficiales. Tales *outputs* transforman sus realidades. Y, además, vamos a ir más allá. Las políticas públicas tienen una función performativa ya no únicamente a nivel legislativo, sino que además la inclusión de ciertas personas o colectivos, su representación y su visibilización en las políticas públicas, produce estos mismos fenómenos en la sociedad en general.

Por tanto y para concluir esta cuestión, las políticas públicas deben utilizar herramientas para alcanzar una verdadera inclusión de todos los sujetos y así fomentar su participación social y política. Así se podrá construir una ciudadanía que no invisibiliza las diferencias y protege a todos aquellos colectivos vulnerables (Nussbaum et al., 2007) . Estas políticas de reconocimiento de la diferencia son esenciales para adaptar las democracias a las diferencias y parcialidades. Para atajar la desigualdad se debe partir del sistema original de *dominación* y la *opresión* y, así, poder diseñar políticas que cuestionen las causas estructurales de la distribución desigual de los recursos (Young, 2000). Nos preguntamos en este momento qué herramienta nos puede ser útil en la creación de políticas públicas que reconozcan la diferencia y construyan y reproduzcan un discurso inclusivo y respetuoso. Esta podría ser, por supuesto, la interseccionalidad.

2.3.2. Diferentes formas de abordar la desigualdad: el modelo monofocal, el modelo de discriminación múltiple y el modelo interseccional.

En este apartado proponemos exponer las diferentes formas de enfocar la igualdad y las relaciones de desigualdad en las políticas públicas de igualdad, que son el monofocal o sectorial, el de la discriminación múltiple y el interseccional. El objetivo de tal explicación es detectar las ventajas y los límites de cada modelo. Para ello, me va a servir de guía el proyecto de *Igualtats Connectades* (2019) del Ayuntamiento de Terrassa que, afortunadamente, quiso introducir en esta materia, muy teorizada pero con ausencia de experiencia empírica, una aplicación práctica de este enfoque en políticas locales. También utilizaré de apoyo los trabajos de Coll Planas y Cruells (2013) que analizaron también estos tres modelos de desigualdad en las políticas de diversidad sexual e identidad de género en Cataluña.

Antes de introducirnos en esta materia, cabe definir un concepto clave que puede ser útil para entender la exposición de los diferentes modelos de las políticas de igualdad y es el de ejes de desigualdad. Los ejes de desigualdad aluden a “las divisiones a partir de las que se distribuyen, de forma desigual, los recursos socialmente valorados” (Coll-Planas y Sol-Morales, 2019, p.11). En base a la posición de los individuos en tales divisiones, tendrán mayor o menor acceso a determinados recursos, como dinero, información, prestigio, entre otros.

No existe un listado cerrado de ejes, ni tampoco una jerarquía entre ellos. A pesar de que algunos ejes pueden presentarse solapados (como, por ejemplo, una persona racializada migrante por motivos económicos), no quiere decir que asumamos que esto ocurre siempre, pues existe el riesgo de que demos por supuesto, erróneamente, que dichos ejes van en bloque. Los ejes que, actualmente, son tratados en las políticas públicas en el contexto europeo son: la clase social, la diversidad funcional/discapacidad, la edad/ciclos de vida, la orientación sexual, la identidad de género, el origen/migración, la racialización⁴, la religión/creencias, el sexo/género, entre otros.

Definido este concepto de vital importancia para entender las formas de abordar la desigualdad, vamos a ver de qué manera estos ejes se articulan en los diferentes modelos de trabajo de la Administración. En nuestro contexto, se han utilizado tres enfoques distintos para diseñar las

⁴ La racialización se define como “una suerte de desproporción entre grupos raciales en el acceso a bienes, recursos, servicios, el derecho a un tratamiento igual, o en el lugar que se ocupa en orden arbitrario de jerarquías” (Campos García, 2012, p. 2). Un ejemplo sería: “racialización de la pobreza” (miembros de un grupo racial se encuentran sobre representados en el sector más pobre de determinada sociedad). Además, alejado de este término más político, también ha sido definido como “el proceso social de los grupos humanos en términos raciales mediante la identificación, distinción y diferenciación de los individuos de acuerdo con criterios fenotípicos, culturales, lingüísticos, entre otros. Son categorías creadas *por* y no pre-existentes *a* la relación entre grupos en desequilibrio” (Campos García, 2012, p. 2).

políticas de igualdad: a) El modelo *single issue*, monofocal o sectorial, b) El modelo de discriminación múltiple, y c) El modelo interseccional.

Estos modelos podrían clasificarse de forma sintetizada como plasmamos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Modelos para abordar la desigualdad.

	Monofocal	Discriminación Múltiple	Interseccional
¿Cuántos ejes de desigualdad se abordan?	Uno	Más de uno	Más de uno
¿Cuál es la presunta relación entre ejes?	Uno de los ejes se considera el principal	Los ejes tienen la misma importancia en una relación predeterminada entre unos y otros	Los ejes tienen la misma importancia; la relación entre ellos es una pregunta abierta que depende del contexto
¿Cómo se conciben los ejes?	De forma estática	De forma estática	De forma dinámica

Adaptación de Hancock (2007:64), contenida en Coll-Planas y Solà-Morales (2019).

a) MODELO SINGLE ISSUE, MONOFOCAL O SECTORIAL.

El modelo *single issue*, monofocal o sectorial es aquel que se sigue en políticas que ponen el foco en una problemática muy concreta. Cada eje, por tanto, se trabaja de manera independiente o, lo que es lo mismo, se aborda desde un servicio o departamento diferente de la Administración (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019). A través de este enfoque, se diseñan e implementan políticas públicas a partir de categorías como mujeres, discapacidad, familia, exclusión social, empleo, etc. (Platero Méndez, 2012). Tanto en el contexto europeo como en España, el enfoque monofocal es el más habitual para trabajar la (des)igualdad. Un ejemplo de ello, en España, es la proliferación de políticas de igualdad centradas en el eje de desigualdad de género, permitiendo su consolidación progresiva tanto a nivel legislativo como institucional. El caso español se caracteriza por poner el énfasis en la igualdad de género, monopolizando la agenda pública. Esto se explica porque el marco interpretativo, o *policy*

frame, en que se encuadran estas políticas señala como causa de esta desigualdad la existencia del patriarcado como algo estructural, mientras que no hay cabida para una justificación discursiva similar de otras desigualdades (Alonso et al., 2014). Aparece aquí de nuevo la importancia de los discursos tras las políticas públicas.

Estas políticas tienen ciertas ventajas, pues al poner el acento en un eje específico, pueden alcanzar mejores resultados en la consecución de la igualdad de los grupos destinatarios. Asimismo, el modelo sectorial visibiliza la problemática con mayor amplitud y permite crear más fácilmente estrategias de *mainstreaming*⁵ para permear el resto de las políticas públicas. Sin embargo, esta lógica también posee aspectos negativos. Al centrarse únicamente en un eje de desigualdad, puede perderse de vista la intersección con otros ejes, no considerando la relación que puedan tener entre ellos (Coll-Planas & Cruells, 2013). Además, la construcción de un sujeto estándar, como puede ser “la mujer” o “la persona mayor” excluye a otros individuos que no posean ciertas cualidades que se asocian a tal categoría. Este enfoque tiene una tendencia a entender los grupos identitarios como homogéneos, considerando que sus realidades son fijas e inmutables (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019). Por ejemplo, la consideración de que existen políticas sectoriales para el colectivo LGTBQ+ plantea una alianza entre individuos que son muy diferentes entre sí (tal y como expresa el propio término), de forma que es muy probable que necesiten acciones distintas para cada uno de ellos, teniendo en cuenta su género, identidad, clase, religión o etnia.

A pesar de que las categorías identitarias son muy útiles porque nos permiten entender la realidad social y a detectar las desigualdades, este tipo de políticas pueden tender a reforzarlas, hecho que no es favorable pues al fin y al cabo estas categorías (mujer, trans, discapacidad, etc.) están construidas por las estructuras de poder que nos encasillan (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

Por último, centrarse en un eje da lugar a estrategias que no tengan en cuenta el impacto de la intervención en otros ejes. Al no tener los mismos recursos, todos los servicios no tendrán la misma capacidad de transversalizar y producir efectos en la posición completa del individuo, produciéndose una desigualdad entre los ejes.

⁵El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.” (Consejo de Europa, 1999).

b) MODELO DE DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE.

El modelo de discriminación múltiple supone que se establezcan organismos y normativas que aborden varios ejes a la vez, pero no implica que se considere su interrelación e intersección. Este enfoque ha sido impulsado por la Unión Europea en los últimos años, creando órganos unitarios que abordan diversos tipos de discriminación, como la Fundamental Rights Agency y aprobando textos legislativos que engloban varios ejes, como la Directiva 2000/78/EC y la Propuesta de Directiva del Consejo SEC[2008]2180 (Coll-Planas & Cruells, 2013).

El término “discriminación múltiple” refiere a la acumulación de discriminaciones en una persona al ser tratada de modo distinto y peor por diferentes factores (raza, género, etc.) en diversos momentos. De esta forma, los individuos son discriminados por factores que no actúan de forma simultánea ni de modo interactivo, sino separado, como una suma: género+discapacidad. Este concepto es, como se habrá advertido por la lectura del concepto de interseccionalidad, muy diferente al término “interseccional” (Rey Martínez, 2008)

Este modelo permite considerar que las personas no están solo definidas por un eje, sino que en su posición social intervienen otros factores. Así, permite crear normativas coherentes en la interpretación legal de la discriminación. Sin embargo, observamos que este enfoque meramente solapa las desigualdades en lugar de considerar sus intersecciones, además, de no dar la misma importancia a todos los ejes. Por último, respecto al contexto europeo, este enfoque integrado pone un acento excesivo en la antidiscriminación, hecho que puede dar lugar a un modelo individualista que no tenga en cuenta las desigualdades a nivel estructural (Lombardo & Verloo, 2010).

c) MODELO INTERSECCIONAL.

El modelo interseccional se basa en el concepto de “interseccionalidad” que se ha expuesto durante este trabajo. Por tanto, este enfoque entiende que los diferentes ejes de opresión están entrelazados en una matriz en cuyo marco los individuos se encuentran en diferentes y cambiantes posiciones de poder (Collins, 2000b). A este concepto se le suman las aportaciones de otras autoras como Yuval-Davis (2006) o Hancock (2007) que recientemente han insistido en que la interseccionalidad debe entenderse no únicamente como una localización de los individuos en una matriz, sino que debe considerarse también el contexto y momento histórico específico que enmarcan tal desigualdad. En palabras de Yuval-Davis (2006), “las divisiones sociales poseen formas organizativas, intersubjetivas y discursivas. (...) Se expresan en instituciones y organizaciones específicas, en las leyes, en sindicatos y ONGs y en la familia” (p.198).

Por tanto, este modelo de abordar la desigualdad considera que las intersecciones dan lugar a un tipo de desigualdad distinta, propia y específica. En otras palabras, no se entenderá como una acumulación de desigualdades, sino como la construcción de desigualdad distinta. Tenemos, por tanto, dos ideas esenciales que entender en este enfoque metodológico. En primer lugar, el concepto de una desigualdad específica que alude a la posición de opresión o discriminación de una persona en la que interseccionan varios ejes de desigualdad. En segundo lugar, la necesidad de analizar esta desigualdad específica en un contexto concreto, en la realidad social que enmarca la posición de estas personas. Esta segunda idea es la que Yuval-Davis (2013, p.30-31) definió como “interseccionalidad cruzada”, aludiendo a un análisis dinámico y cambiante, que niega que la intersección de los ejes se analice de forma abstracta y ahistórica.

En definitiva, el modelo interseccional puede ser clave para conseguir una mayor inclusión de las políticas públicas debido a que puede detectar las desigualdades de una forma más exhaustiva y adecuada, al contemplar la heterogeneidad de los grupos sociales. No obstante, presenta ciertas dificultades a la hora de su aplicación. Por un lado, hay muy pocas experiencias prácticas que nos sirvan de ejemplo, además de que no hay una aplicación universal de esta metodología, siendo esencial el análisis del contexto histórico, político y social de los individuos. Igualmente, contemplar todos los ejes al mismo tiempo supone un reto para los servicios públicos, por su complejidad y envergadura. De la misma forma que puede haber asimetrías en el actual organigrama de la Administración en cuanto a los recursos, servicios e información dirigidos a cada eje de desigualdad.

Como podemos observar de esta clasificación, cada modelo tiene ventajas e inconvenientes en su aplicación. A pesar de las facilidades que suponen las políticas *single issue* al simplificar el abordaje de las desigualdades, este tipo de políticas no han sido totalmente eficaces al obviar las particularidades de cada individuo. Entender la desigualdad como algo fijo e inmutable, que se reproduce de la misma forma en todas las culturas, pueblos y contextos es un error que pasa factura en la consecución de la igualdad. Un ejemplo que puede ilustrar esto son las políticas de diversidad sexual. Especialmente en este tipo de políticas es muy visual la necesidad de que se tengan en cuenta las intersecciones entre los diferentes ejes de desigualdad. Aceptar y mostrar tu orientación sexual o identidad sexual es una problemática para muchos individuos cuyos entornos rechazan toda categoría diferente a la heteronormatividad. Esto puede ser aún más difícil en contextos cuya religión repudie y niegue esta posibilidad. Aquí subyace la importancia de que se contemplen las intersecciones de los individuos, pues nuestra identidad se forma por nuestra posición en cada uno de los ejes.

Además, la creación de servicios públicos diferenciados dirigidos a solventar la desigualdad de uno o varios ejes en el modelo sectorial o en el modelo de discriminación múltiple puede conllevar lo que Hancock (2007) denominó *opresión olympics*, u olimpiadas de opresión. Puede darse una jerarquización de las igualdades tanto a nivel legislativo como a nivel administrativo, de forma que los servicios responsables compitan entre ellos por recursos, visibilidad o reconocimiento.

Por último, otro de los argumentos en favor del modelo interseccional es aquel que manifiesta la importancia de que todas las políticas de igualdad deben incluir, como requisito indispensable, un análisis estructural y discursivo de la desigualdad. Volvemos a la idea del marco interpretativo de la política, cuya relevancia se refleja en que la definición de un problema y la posterior política pública que persigue su solución no es un elemento en el vacío, no es algo fragmentado o casual. Es un problema político estructurado donde intervienen factores como el discurso de los actores, la movilización de la sociedad civil y las categorías sociales previas a la definición del problema en sí. Por tanto, tendrán mayor potencial de transformación aquellas políticas que tengan efectos ya no sólo en el terreno individual-identitario, sino también en sus causas estructurales (Coll-Planas & Cruells, 2013).

Los marcos interpretativos que suelen acompañar a las políticas de *single issue* son aquellos que utilizan un enfoque minorizador, es decir, aquel que considera que el ámbito trabajado afecta a una minoría poco numerosa, identificable y definida. Particularmente, en el caso de las políticas de diversidad sexual, se considera al colectivo LGTBQ+ como un porcentaje fijo en cualquier sociedad, que se definen mediante un rasgo concreto y no con formas culturales históricamente variables. Es decir, al considerar el colectivo LGTBQ+ como el único beneficiario de este tipo de políticas, se niega que la diversidad sexual sea un fenómeno que nos afecta a todas las personas, indistintamente de nuestra posición en el espectro de sexualidades e identidades de género (Coll-Planas & Cruells, 2013).

Sin embargo, una aproximación universalizadora comprende que la desigualdad, al construirse estructuralmente, nos afecta a todos los individuos sea cual sea nuestra posición. A pesar de que existan políticas que protejan y reconozcan la diferencia, también deben existir aquellas que traten de incidir en las causas estructurales que subestiman tal diferencia y la desvalorizan. Una aproximación universalizadora tiene en cuenta, por ejemplo, que la problemática de la homofobia, bifobia y transfobia (entre otras) es un reflejo de la rigidez del sistema afectivo heteronormativo y de la inmutabilidad del sexo y el género. Una problemática cuyos efectos van más allá de la discriminación de todo el colectivo, y acaba siendo un sistema social que regula nuestro proceder en

términos de sexualidad y de género, nuestra forma de relacionarnos y limita nuestro entendimiento de la realidad.

La interseccionalidad, con el fin de recopilar este apartado, supone adoptar una perspectiva universalizadora. Pues, aunque también contemple poner el acento en grupos sociales concretos para el abordar la desigualdad, permite considerar también el carácter estructural de la desigualdad. Además, aunque en un primer momento, las primeras aplicaciones prácticas del enfoque interseccional en las políticas públicas sean a un nivel más específico, interviniendo en grupos concretos; se abre las posibilidades para que, en el futuro, las políticas puedan incluir a otros sujetos que, pese a encontrarse en posiciones de privilegio, deban cuestionarse su posición, y así, podamos dar un paso más en la transformación de nuestras sociedades.

2.3.3. Introducción del enfoque interseccional en la actuación política y de la Administración.

Se manifiesta aquí, finalmente, la pregunta que a la que se cierne este trabajo: ¿cómo se contempla la perspectiva interseccional en el diseño de las políticas públicas locales?

La guía del proyecto Igualtats Connectades nos ofrece una serie de elementos que facilitan la aplicación de la interseccional que considero un acierto. De forma sintetizada, estos elementos son la voluntad política de transformar la actuación técnica y administrativa de los servicios públicos, una adecuada provisión de recursos para su ejecución (presupuesto, tiempo y personal), el diálogo con la ciudadanía con el objetivo de contar con discursos que incluyan la diversidad y pluralidad de sensibilidad y problemáticas y, por último, un marco normativo que reconozca el carácter interseccional de las desigualdades (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

De acuerdo con el análisis que Platero (2012) realiza sobre las políticas de igualdad en el estado español, concretamente en Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco, existe un interés creciente por contemplar la diversidad de las mujeres y las posibles formas de exclusión de las mismas. Tal tendencia se realiza, mayoritariamente, en términos de “discriminación múltiple” o “doble discriminación”, no permitiendo una lectura más compleja de la articulación del género con otras desigualdades. Se ha observado en tal análisis que esta tendencia positiva suele incluirse en políticas que tienen en cuenta la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales (Platero Méndez, 2012). Se manifiesta así que es más favorable una implementación *bottom-up* de las políticas interseccionales, es decir, una implementación que incorpore las aportaciones surgidas en los procesos sociales y políticos concretos del territorio donde se ejecute la política, y que investigue

el comportamiento del sistema de actores específico y la interacción entre ellos. Se vincula esta idea con la relevancia del contexto como elemento definitorio del análisis del enfoque interseccional.

Asimismo, también se considera que una cobertura legal que equipare las desigualdades y construya una lista abierta de ejes discriminación es un elemento que favorece la incorporación del enfoque interseccional en las políticas pública. La fragmentación jurídica genera jerarquías, de forma que en la práctica puede darse que las personas demandantes a pesar de haber sufrido una discriminación por la intersección de varios ejes, opten por centrar su litigio en la normativa que mayor protección y garantías les ofrece (Cruells, 2015). En España, la ausencia de una normativa a escala nacional es un obstáculo para la implementación a nivel local, pese a que pueda existir cierta normativa internacional que avale el enfoque interseccional (Barbera et al., 2020).

También observamos que la creación de estructuras integradas es un elemento beneficioso para la entrada de la interseccionalidad en las agendas políticas. Esto ha sido promovido por la Unión Europea a través de la creación de cuerpos de igualdad integrados⁶ y se ha llevado a cabo en bastantes países, como por ejemplo la creación de la *Equality and Human Rights Commission*, o el *Ombud and Equality Tribunal* en Noruega. La creación de organismos integrados favorece la coordinación entre ellos para trabajar las distintas desigualdad y permite evitar la preeminencia de uno o varios ejes de desigualdad sobre el resto (Krizsan et al., 2012). A nivel municipal, se podría por ejemplo unificar concejalías que se centren en varios ejes de desigualdad, como en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, donde se ha creado la Concejalía de Feminismes i LGTBI en el mandato 2015-2019.

Sin embargo, para abordar la interseccionalidad no es indispensable la fusión de las estructuras, pudiendo haber soluciones mixtas como la creación de mesas de trabajo *ad hoc* para trabajar problemáticas concretas o unificar concejalías a nivel político, pero mantener separados los departamentos. Lo importante es saber que no existe una única fórmula, adecuada y universal, para todos los casos, por lo que se debe analizar la propia organización y su contexto para saber cuál es la correcta. (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019). También será recomendable ofrecer formaciones al personal técnico y de dirección de la administración y sesiones de sensibilización para la sociedad civil. Un ejemplo de estas sesiones de formación son las realizadas en Madrid, dentro de la iniciativa “Madrid, Ciudad de los cuidados”, donde profesionales de los centros de Madrid Salud realizaron un ciclo de formación específica en promoción de la salud de personas LGTBIQ en 2016.

⁶ En ingles, acuñan el término ‘integrated equalities bodies’

2.3.4. El abordaje de la interseccionalidad en el ciclo de las políticas públicas. Especial mención a la evaluación de diseño.

La entrada en la interseccionalidad en las políticas públicas tiene cierta complejidad pues supone cuestionar y reformular premisas tradicionales del proceder de la administración. Ya hemos visto que existen ciertos elementos que pueden estimular la mirada interseccional en los organismos de la administración, como es una adecuada provisión de recursos, la implantación de mecanismos integrados y de coordinación entre los diferentes servicios públicos y la promoción de sesiones de formación que nos den pautas a la hora de aplicar esta metodología.

Avancemos ahora, de forma sintetizada, a la forma de introducir la interseccionalidad en las diferentes fases de las políticas públicas. El análisis de políticas públicas puede servirse de una herramienta metodológica denominada el ciclo de las políticas públicas cuya definición es necesaria conocer para este trabajo. Refiere a un proceso ordenado por fases que se desarrollan sucesivamente y que provocan un impacto sobre la siguiente y sobre el proceso en su conjunto. Estas fases serían: a) surgimiento y percepción de los problemas, b) incorporación a la agenda política, c) formulación de la política, d) implementación, e) evaluación. Sin embargo, no debe verse esta perspectiva cíclica como un esquema ordenado y rígido, pues no todas las políticas públicas ni los procesos políticos responden de esta manera, sino más bien, son un flujo continuo de decisiones y procedimientos. El ciclo de las políticas es más bien un marco de referencia que da soporte a su análisis. (Subirats et al., 2008).

La interseccionalidad se presenta como una metodología que nos permite cuestionar la actuación de los poderes públicos en todas las fases de la política pública. Cabría preguntarse qué se esconde detrás de la definición de un problema, preguntándonos qué problemas son susceptibles de ser debatidos y por qué ocurre esto. La intervención pública depende esencialmente de esta primera definición, por lo que, dependiendo de cómo se enfoque un problema la respuesta de los poderes cambia. La introducción de la interseccionalidad en este campo nos permite aclarar si los discursos que definen nuestras políticas son inclusivos y representativos, además de analizar las problemáticas de forma que no se articulen únicamente en un solo eje. También favorecerá el diagnóstico de las situaciones específicas que en cada contexto han instado la actuación pública. Un ejemplo ofrecido por el proyecto Igualtats Connectades que ilustra esta cuestión es la supeditación de la intervención pública en la problemática de los matrimonios forzados respecto la forma de enfocar este fenómeno, variando tal respuesta si se consideraba una cuestión migratoria, religiosa o de violencia de género (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

Una vez definido el problema, en el diseño de la actuación de los organismos públicos, la metodología interseccional se contempla especialmente en la implicación de la sociedad civil y los movimientos sociales, con el fin de atender la diversidad del territorio donde se ejecute la política pública y ser conocedores de sus demandas y necesidades. De esta forma, en el diseño de una política pública interseccional deberán incluirse y definirse las diferentes realidades de las personas, teniendo en cuenta cómo la desigualdad sufrida por una persona, por ejemplo, por una mujer trans racializada, es única, específica y determinada por la intersección de tales ejes. También deberá tenerse en cuenta las circunstancias del territorio donde se vaya a implementar la política, pues se deberá considerar si es pueblo o ciudad, el porcentaje de población extranjera, el nivel de renta mínimo, entre otras, y así poder definir de forma correcta el contexto donde se desenvolverá la política.

Un método para probar esta cuestión es una identificación de los beneficiarios finales de una política y después realizar un *road-testing* para conocer los efectos no deseados en estas personas. Por ejemplo, en A. Parken y H. Young (2011), siguiendo un método *mainstreaming* en una política pública para resolver la precariedad de los trabajos de cuidados no remunerados en Gales, señalaron que el primer paso era identificar quién cuidaba (personas mayores generalmente jubiladas, mujeres en edad de trabajar y personas con discapacidad) y qué barreras impedían la utilización de los servicios de cuidados (raza, orientación sexual, religión, transexualidad e idioma). En segundo lugar, realizaron un *road-testing* para conocer los efectos no deseados que pudieran ocasionarse en perfiles concretos (por ejemplo, “un hombre divorciado, con discapacidad, que habla galés y vive en la zona rural con dos hijos”) y así poder mejorar el diseño de la política (Parken & Young, 2008).

La implementación de este tipo de políticas se presenta como un desafío a la administración, pues requiere romper muchas barreras y lógicas de trabajo consolidadas. Ya hemos expuesto ciertos elementos que favorecerán la implementación de este tipo de políticas como, por ejemplo, la designación de personas responsables que tengan cierta formación o el establecimiento de un presupuesto común que permita la gestión de dos servicios que tradicionalmente podrían estar separados y ahora deben coordinarse (Barbera et al., 2020). Una forma de superar las restricciones estructurales de la Administración es crear equipos mixtos *ad hoc* con personal de diferentes departamentos. En estos equipos sería muy positivo la participación de personas externas a la administración que pudieran enriquecer el diálogo y la ejecución de la política. Estas personas podrían formar parte de asociaciones que representasen las demandas de los colectivos afectados y así poder dar voz a quienes tradicionalmente no la han tenido (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

Por ejemplo, es el caso de la participación de CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) en la mesa de trabajo regional sobre educación y discapacidad en 2020.

Existen dos elementos que definen a todas las políticas públicas: su razón de ser, es decir, el problema social que conlleva la intervención pública; y la hipótesis a partir de la cual se supone que se va a lograr los objetivos de la política pública. En otras palabras, se trata de determinar cómo y por qué se espera que se va a solucionar la situación que les da la razón de ser. Esto es lo que se denomina *teoría del cambio*. Analizar la teoría del cambio no es únicamente un instrumento para la evaluación de política, sino que además, es un tipo de evaluación que nos permite observar si una política reúne las condiciones necesarias para realizar una evaluación posterior (actividades y productos identificados, objetivos claros, etc.) y determinar qué evaluación nos será más útil según los objetivos planteados (Blasco, 2009).

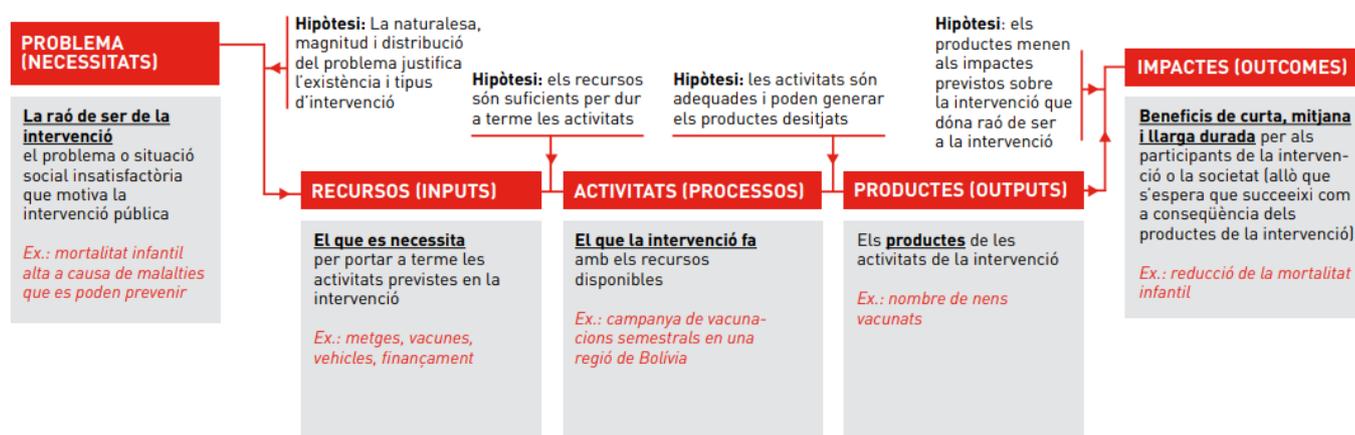
A fin de ilustrar esto último, pongamos un primer ejemplo de una política interseccional que persigue el aumento de renta de mujeres trabajadoras en riesgo de exclusión social mediante ayudas. En este tipo de política, cabría una mera evaluación de impactos, analizando los datos de manera cuantitativa. Sin embargo, en un segundo ejemplo donde se persiguiese la inserción laboral de mujeres migrantes en puestos de trabajo dignos mediante formaciones, además de una evaluación de resultados, quizás también convendría analizar la implementación para conocer de qué forma se han realizado las formaciones, si se ha dado una adecuada visibilidad al proyecto, en qué idiomas se han realizado las formaciones, entre muchos otros factores que requieren supervisión.

La evaluación de los fundamentos lógicos de una política pública es verdaderamente útil ya sea ex ante, para averiguar el cambio social potencial que pueda generar y proponer mejoras; como ex post, con el fin de estudiar una política ya en fase de implementación. No son pocas las políticas públicas cuya teoría del cambio es débil y poco fundamentada, a pesar de su importancia como premisa en la que se basa la intervención pública. Por ello, realizar una evaluación de diseño puede ser útil tanto como una evaluación en sí, como para facilitar otro tipo de evaluaciones, desde la implementación o los impactos (Blasco, 2009).

Toda teoría del cambio contiene los siguientes componentes: a) los recursos (recursos humanos, materiales, cognitivos y financieros), b) Las actividades (procesos necesarios para transformar los recursos en productos, lo que hace la política pública en sí), c) Los productos (bienes o servicios provistos por la política pública a los beneficiarios directos) y d) Los impactos (beneficios o cambios que se producen como consecuencia de las actividades y los resultados de la política).

La forma más adecuada para mostrar la teoría del cambio es un diagrama de flujos conocido como un modelo lógico, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

Tabla 2: Teoría del cambio de las intervenciones públicas.



Fuente: Blasco (2009)

Además, en aquellas políticas cuyo objetivo es proveer servicios a personas, es decir, aquellas políticas de contenido más social, puede ser interesante añadir un componente intermedio entre los productos y los impactos, que es la población diana. Esto reforzaría la visibilidad de las personas a las que va dirigido el servicio con el fin de observar también como reaccionan y evaluar si la intervención se ha realizado de forma correcta en los grupos sociales más concretos (Montague, 1997). Aquí debemos hacer también la distinción entre grupos-objetivo, que son aquellos cuya conducta se va a querer modificar a través de la intervención pública al considerarse causantes del problema pública o necesidad; y los beneficiarios o grupos terciarios, que son aquellos a los que finalmente serán favorecidos por la política pública (Subirats et al., 2008).

En conclusión, para que una política pública esté adecuadamente fundamentada, debe tener este modelo lógico completo, incluyendo todos los elementos interrelacionados correctamente. Cabe decir que, en la mayoría de las ocasiones, este modelo no se está claramente definido con anterioridad y es en la evaluación cuando debemos desentrañar la información de los diseñadores de la política para darle coherencia y lógica.

La evaluación, por tanto, tiene dos dimensiones. Podemos realizar una evaluación más empírica, que es aquella que analiza los resultados de implementación y de impacto, de forma que comparas lo que

ha pasado con lo que debería haber pasado. La evaluación de diseño, al contrario, sería una evaluación que valorase de forma teórica la lógica y solidez de la teoría del cambio (Blasco, 2009).

La evaluación de impacto o de implementación de una política interseccional perseguirá descubrir si el nivel de desigualdad se ha mantenido o se ha reducido en relación con los distintos ejes trabajados. De esta forma, se deberá observar indicadores mediante los cuales se pueda analizar de forma empírica el impacto de la política. Esto se puede realizar tanto de forma cuantitativa como cualitativa. Por ejemplo, el proyecto de renovación urbana *Llei de Barris* en Barcelona sobre la salud y la desigualdad se evaluó de evaluación cualitativa, realizando entrevistas a grupos sociales de un mismo barrio, uno formado por residentes mayores y otro por jóvenes inmigrantes, comparando las diferencias de opinión marcadas por la edad y la condición de inmigrante. Además, se analizó de forma empírica cuantitativa los indicadores de salud mental de los residentes de los barrios en los que se realizó la intervención pública, con el fin de comparar tales datos con barrios no intervenidos, a través de una estratificación por sexo y clase social (Mehdipanah et al., 2014).

La evaluación de diseño, en cambio, pretende analizar si el diseño es adecuado en relación con las necesidades detectadas, si las hipótesis son lógicas y plausible y si el programa concreto puede ser similar a otras experiencias prácticas que hayan obtenido buenos resultado. Una política interseccional, en este aspecto, deberá ser adecuada ante las demandas articuladas por los movimientos sociales y los colectivos vulnerables a los que pretende proteger. Por esta razón, para que una evaluación sea interseccional es muy positivo que participen las comunidades afectadas, pues pueden ayudarnos a detectar fallos o puntos ciegos de la intervención (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

3. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS.

Siendo conscientes que la mayoría de las políticas públicas que incorporan un enfoque interseccional son coetáneos a la redacción de este trabajo y se encuentran en estado embrionario, es inalcanzable realizar un análisis completo e íntegro de tales políticas. Ante tal coyuntura, proponemos realizar una evaluación de diseño de dos programas que incorporan el enfoque interseccional y de los planes donde se enmarcan. Los casos seleccionados serán:

- El programa de “Escoles per la Igualtat y la Diversitat” del Ayuntamiento de Barcelona.
- El proyecto “Fomento de la participación de mujeres mayores: Lideresas del distrito de Villaverde”, impulsado por el Ayuntamiento de Madrid.

La elección de programas locales se basa en el principio de subsidiaridad por el cual se enfatiza la importancia de que las problemáticas sean tratadas por la autoridad más próxima. Esto se justifica por los beneficios que supone la cercanía en el análisis del contexto y la diversidad de elementos que distinguen una sociedad a otra, como puede ser la cultura, la lengua, las circunstancias institucionales, la historia, etc. (Barbera et al., 2020).

El análisis de estos programas y planes será a partir de la representación de la teoría del cambio, a partir de la cual trataremos de determinar su lógica y viabilidad. Para ello, seguiremos una serie de pasos consecutivos aportados por Blasco (2009) con el fin de construir la teoría del cambio de una política en un modelo lógico:

1º Paso: Definición de los objetivos estratégicos de la intervención. Esto nos permitirá conocer la razón que justifica la intervención, generalmente será el problema social que ha motivado la creación de la política pública. Esta definición es fundamental en el análisis de las políticas públicas, pues como hemos observado a lo largo de este trabajo el marco interpretativo de una política, la definición de los problemas que la sustentan y la ejecución de los programas y actividades son actividades políticas que no son objetivas, racionales y neutrales, sino que están bañadas por ideas, valores y construcciones sociales. En este paso, además, nos serviremos de la estructura de impactos de la política pública, que refleja las consecuencias de la intervención pública incluyendo los impactos a corto plazo, los impactos intermedios que se producen por los anteriores y los impactos a largo plazo que son fruto de la acumulación de los impactos anteriores.

2º Paso: Descripción del contexto de la intervención. A partir de la identificación del entorno donde se lleva a cabo la intervención pública, podremos determinar si forma elegida para resolver el

problema es razonable y está bien fundamentada. Las características externas son tan importantes como los factores internos de la administración, especialmente, en aquellos programas que tienen cierta formulación política, como son las que nos interesan en este caso.

3ª Paso: Definición del funcionamiento de la intervención. Este paso no requiere un desarrollo exhaustivo de todas las actividades de planificación o ejecución del problema, sino más bien solo aquellas que dan lugar a los productos concretos. Además, haremos referencia a los recursos, al personal y la organización general del programa.

4º Paso: Construir la teoría del cambio de la política a partir de los componentes que se han desentrañado en los pasos anteriores. A partir de aquí podremos analizar la conveniencia y lógica de cada componente, por poner algunos ejemplos: si se trata de los recursos, trataremos de determinar si la provisión de recursos es adecuada; si estudiamos las actividades, nos referiremos a su capacidad para generar el producto que se espera; y, por último, si estudiamos los productos, nos basaremos en la teoría del impacto para conocer si tales productos conllevan los efectos deseados, es decir, si la política pública está bien concebida para mitigar el problema que la justifica.

Finalmente, evaluaremos esta teoría del cambio que es el fin último de la evaluación de diseño. Para tal evaluación, trataremos de valorar la lógica y la solidez de las hipótesis que justifican la intervención pública. Nos centraremos, especialmente, en la evaluación del diseño en relación con la plausibilidad, la lógica y la racionalidad del análisis.

Este tipo de evaluación trata de responder a las preguntas: ¿es realista concebir que los productos o servicios que el programa implementa da lugar a la consecución de los objetivos deseados? ¿es plausible la cadena causal en la teoría del cambio? ¿se ha identificado correctamente la población diana y se ha estudiado el contexto de la intervención? ¿están bien definidas las actividades, su desarrollo y posterior control? ¿se ha provisto los suficientes recursos? (Rossi et al., 2004).

4. DISCUSIÓN DE LOS CASOS.

4.1. Descripción de los casos.

ESCOLES PER LA IGUALTAT I LA DIVERSITAT

El primero de los casos que vamos a estudiar es el programa Escolles per la Igualtat i la Diversitat. Es un programa de formación, asesoramiento y acompañamiento en centros públicos y concertados de infantil, primaria y secundaria de la ciudad de Barcelona. Hemos utilizado dos documentos para el análisis de este programa:

- I. Medida de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona de julio de 2014 per a la implementació de un programa de prevenció de las relaciones abusivas, la violencia machista, la discriminación racial, y la discriminación por diversidad funcional, sexual, de género, identidad, orientación sexual y étnico-cultural y religiosa. Este texto sienta el marco jurídico para la realización del programa en su totalidad, incluyendo el proyecto piloto que vamos a utilizar.
- II. Informe de implementación y evaluación de la primera fase de la prueba piloto.
- III. Documento “Descripción del programa”, del Consorcio de Educación de Barcelona.

Estos documentos son de acceso público, disponibles en la página web del programa Escolles per la Igualtat i la Diversitat: <https://igualtatidiversitat.edubcn.cat/>.

El programa pivota sobre tres ejes: diversidad afectiva sexual y de género, diversidad de origen, cultural y religiosa y diversidad funcional. El programa se inició como una prueba piloto en el curso 2014-2015. Participaron 11 centros educativos (6 colegios y 5 institutos) públicos y concertados. El trabajo se ha desarrollado en dos fases, la primera a nivel interno del centro y la segunda con la comunidad educativa y el entorno.

Este programa va dirigido al profesorado, alumnado y comunidad educativa de los centros educativos públicos y concertados de Barcelona. Sin embargo, será el profesorado la población diana política pública, pues son aquellas personas a las que el servicio está destinado. Es el colectivo que recibirá la formación y deberá implementar los talleres y actividades en los centros educativos. La elección de este grupo diana se debe a su capacidad de transformar la institución escolar. Además, debido a la trascendencia de los contenidos de este programa, se cree que los cambios que puedan producirse afectarán ya no sólo a su ámbito profesional, sino también, a aspectos personales y relaciones de las vidas de los profesores. Consideramos un acierto tener en cuenta que toda reforma

educativa requiere un cambio de valores en el propio profesorado, pues la praxis docente está impregnada por su propio sistema de creencias y prácticas sociales. Aquí se refleja ese elemento indispensable de las políticas interseccionales, donde además de prever cambios de carácter individual, también se enmarca la problemática en sus causas estructurales y se persigue la transformación de los significados y los sistemas de creencias.

La duración del programa piloto es tres cursos escolares, en los que se realizará los tres niveles del programa, diferenciados por los tres colectivos a los que se destina el proyecto, mencionados anteriormente. Igualmente, también se incluye en los documentos públicos del proyecto que se requiere un seguimiento de mínimo diez años, pues un cambio actitudinal como el que se desea con este programa no se puede conseguir tan sólo con estos tres años de la prueba piloto.

A) Definición de objetivos

Los objetivos descritos por los documentos de acceso público del programa son los siguientes:

- Potenciar unas actitudes y unos comportamientos en las relaciones interpersonales que hagan efectivos los valores de la igualdad, la equidad y el respeto en los niños y adolescentes de 3 a 16 años y en su entorno próximo y sus familias
- Evitar la aparición y hacer una identificación precoz de actitudes y comportamientos abusivos, discriminatorios y/o xenófobos en las relaciones interpersonales.
- Ofrecer en las escuelas e institutos acciones y recursos para trabajar determinadas temáticas, dentro de los objetivos y las prioridades de su Proyecto Educativo de Centro (PEC), del Programa de Convivencia y del Plan de Dirección; y así favorecer la complicitad y el intercambio de experiencias.

Como podemos observar, la definición de los objetivos que realizan los diseñadores del proyecto es precisa y clara. Este programa tiene un carácter preventivo, se propone disminuir la aparición (prevención primaria) y detectar precozmente (prevención secundaria) de actitudes y comportamientos abusivos, discriminatorios o xenófobos.

Los dos primeros objetivos son ambiciosos y pueden parecer fines difícilmente medibles en el tiempo, imprecisos y generales. Sin embargo, este tipo de objetivos también son necesarios en un programa de esta envergadura. Digamos que estos objetivos serían el impacto final que deseamos obtener con la intervención pública en los centros educativos. Además, el tercero sí que es una descripción objetiva y concisa de la situación que deseamos alcanzar, además, de entenderse en un

periodo de tiempo. Por ello, lo definiríamos como un impacto a corto plazo. Además, los diseñadores del proyecto también incluyeron aquellos impactos que se esperaban conseguir. Hemos tratado de reflejar las consecuencias que esperaban del programa en la estructura de impactos de la una política pública (McLaughlin & Jordan, 2015)

Tabla 3: Estructura de impactos: Escoles per la Diversitat i la Igualtat.



Fuente propia

B) Descripción del contexto de la intervención.

De forma previa a la implementación del programa, el equipo de la Universitat de Barcelona, que era el encargado de la evaluación del Programa, realizó una selección de centros a partir del índice sobre parámetros de estatus socioeconómico de la población escolar y sobre la mayor o menor presencia de alumnado nuevo o perteneciente a minorías étnicas que dispone el Consorci D'Educació de Barcelona. Por tanto, las características de los centros escolares seleccionados se han definido por los principios de accesibilidad y representatividad de la población escolar.

Los criterios considerados en la selección han sido la heterogeneidad/homogeneidad étnica-cultural (población nueva y etnia gitana) y las diferencias sociodemográficas de clase social (baja, media y alta), tal como se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 4: Diversidad socioeconómica y étnico-cultural en los centros seleccionados.

Clase social

Heterogeneidad Migración	BAJA	MEDIA	ALTA	TOTAL
<i>HOMOGENIA</i>		2	3	5
<i>MEDIA</i>	2	4	3	9
<i>ALTA</i>	1	1		2
<i>ETNIA GITANA</i>	1	1		2
TOTAL	6	9	6	21

Fuente: Medida Julio 2014 del Ayto. Barcelona

Durante los meses de mayo y junio de 2014 se contactó con los centros seleccionados a través del Consorcio de Educación de Barcelona para la realización de la prueba piloto de este programa que comenzaba ese mismo septiembre. Hubo respuestas de todo tipo, las negativas se debían a la urgencia de la oferta y a que el curso ya estaba planificado y diseñado, por lo que no había espacio para esta nueva propuesta, y las positivas valoraban esta iniciativa para hacer frente a determinadas problemáticas que se evidenciaban en el ambiente escolar y el hecho de que se implementase de forma interna en los centros educativos. No hubo un proceso previo de reflexión colectiva del profesorado ni una demanda de un programa de estas características por los centros. Tampoco había antecedentes que pudieran servir de referencias, así que la implementación de esta prueba piloto ha representado una *prueba de fuego*⁷, tal y como lo expresó la inspección educativa.

Una mayor antelación en la propuesta de este proyecto a los centros, así como, conocer la opinión de órganos representativos de las familias como el AMPA, hubiera sido positivo a la hora de implementar este proyecto. En el caso de haber realizado un proceso previo a la implementación, se favorece la implementación de las formaciones, talleres y actividades, pues se puede calendarizar de forma más adecuada. Además, si una iniciativa de esta magnitud tiene el apoyo de las familias, se impulsa que los talleres y las actividades obtengan mejores resultados al haber también seguimiento desde casa.

⁷ Esta información está incluida en el Informe de implementación y evaluación de la primera fase de la prueba piloto de abril de 2016, por la Conselleria de Feminismo y LGTBI del Ayto. de Barcelona.

C) Definición del funcionamiento de la intervención.

La intervención con el colectivo de niños y adolescentes en la razón directa de la existencia de la Xarxa d'Escoles i Instituts per la Igualtat i la No Discriminació. Desde una perspectiva sistémica, abordar los comportamientos humanos requiere situar a los individuos en los contextos y sistemas relacionales donde se socializa en mayor medida. La familia y la escuela ejercen una gran influencia en la construcción identitaria de cada persona. Es por ello por lo que vamos a estudiar la intervención pública de este programa a partir de una serie de actividades curriculares a cargo del profesorado de cada centro y de talleres realizados por profesionales en los temas que abordan.

La intervención, detectada la población diana que participará en el proyecto, debe estudiarse a partir de los siguientes puntos clave:

- a) si los recursos necesarios para la realización del programa son adecuados,
- b) si las actividades (*inputs*) a partir de las que se proveerá el servicio están definidas de forma clara y precisa,
- c) si las actividades implementadas presuponen la aparición de los productos (*outputs*) deseados.
- d) si la forma en la que se evaluará los impactos para saber si han sido los esperados está bien delimitada.

Si estos tres elementos han sido correctamente diseñados, afirmaremos que la transformación de *recursos* → *actividades* → *productos* → *impactos* está bien organizada y, por tanto, la intervención responde a la lógica y coherencia que requiere toda actuación pública. Antes de analizar estos componentes de la teoría del cambio, cabe señalar qué administración es la encargada de liderar, organizar y ejecutar esta intervención. La diversidad y complejidad de los contenidos de este programa, además de la intención del enfoque interseccional, ha favorecido que el Xarxa d'Escoles i Instituts per la Igualtat i la No Discriminació cuente con un liderazgo compartido entre la Concejalía de la Mujer y los Derechos Civiles del Área de Igualdad, Calidad de Vida y Deportes del Ayuntamiento de Barcelona y el Consorcio de Educación De Barcelona. Además, el programa ha contado con el apoyo del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña y el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña. Compartir espacios y esfuerzos ha creado un espacio de implicación colectiva, de corresponsabilidad y de compromiso. Esto es una referencia para cualquier política que persiga abordar de forma transversal e

interseccional problemáticas donde se tratan la diversidad y la igualdad. Además, también es muy positivo si los programas se realizan en ámbitos tan generales como la educación o la salud.

Los **recursos** humanos, materiales y funcionales serán provistos por varias administraciones. Este coliderazgo institucional permite la optimización de tales recursos y aporta calidad al ofrecer respuestas a la complejidad de los fenómenos que se pretende abordar. Hemos observado que se adjudicó de forma previa material pedagógico a cargo de especialistas en los temas abordados para la realización de las formaciones al profesorado y de los talleres y las actividades dirigidas a los alumnos y alumnas. Además, se facilitó una biblioteca itinerante que contenía un conjunto de maletas pedagógicas con libros para cada ciclo educativo, con propuestas temáticas muy diversas y diferente grado de complejidad. Era de acceso libre para todo el alumnado. Estos recursos se prevé que continúen siendo accesible aunque finalice el programa para superar el carácter puntual de la intervención y así permitir el cambio actitudinal. Por último, los centros contaron con especialistas para realizar los talleres didácticos que facilitaron y estimularon los procesos de aprendizaje.

Las **actividades** están ordenadas y diseñadas en secuencias didácticas transversales y corresponden al desarrollo de ejes temáticos bien definidos. Las actividades didácticas se diseñaron de forma que no hubiera vacíos en la implementación, pero tampoco era una propuesta tan rígida que sólo admitiera una forma de ejecutarla. Se tendría en cuenta las necesidades de cada escuela e instituto, la cultura del centro, la experiencia del profesorado y las características del alumnado.

La implementación de las actividades de todo el proyecto está calendarizada de forma adecuada, tal y como puede comprobarse en el Anexo 1. En primer lugar, observamos una primera etapa de elaboración (octubre 2012-junio 2014) del proyecto donde se desarrollan las principales acciones de diseño, como el diálogo en los grupos de discusión, el diseño del programa en sí y la evaluación. En segundo lugar, comenzamos la implementación del programa piloto (septiembre 2014-junio 2016) y se realiza una serie de evaluaciones parciales del proceso y de los resultados. A continuación, a partir de estos informes de evaluación, se valida el proyecto, se delimitan los límites de su alcance y se aplican las mejores necesarias (junio 2016-diciembre 2016).

También tienen una secuencia lógica las actividades de la prueba piloto, pues se divide en dos fases: 1) Formación del profesorado y talleres al alumnado. y 2) Realización de sesiones de acompañamiento y asesoramiento encaminadas a fortalecer los vínculos entre el centro y su comunidad educativa y firma de acuerdos con el Claustro y con el Consejo Escolar. Esta descripción de las actividades se encuentra más detallada en el Anexo 2, pero cabe señalar que se diseñaron de

forma progresiva y transversal a lo largo del curso académico, planteando todos los contenidos con distintos niveles (actividades de sensibilización, de consolidación y de profundización) y respetando la lógica de adaptación de la etapa evolutiva del alumnado. Por otro lado, se prevé que se despliegue la implementación del programa de forma gradual a través de todo el periodo de escolaridad obligatoria, es decir, que el alumnado comience el programa en primaria y siguiese ininterrumpidamente en la ESO, siendo recomendable en ese momento un estudio por cohortes.

Las actividades implementadas presuponen una serie de **productos** (outputs) que permiten la consecución de los objetivos: profesores formados, implementación de talleres didácticos para el alumnado y acuerdos con el Claustro y el Consejo Escolar aprobando el seguimiento del programa.

La **evaluación** del programa se ha encargado a un equipo de investigación de la Universitat de Barcelona, integrado por profesorado con conocimientos y experiencia en la materia. Con el fin de estudiar el desarrollo de la prueba piloto, se planteó la evaluación desde dos vertientes: la evaluación de proceso y la evaluación de resultados. Se aplicó un “diseño longitudinal comparativo pre-test y post-test”, es decir, unos cuestionarios antes, durante y al final de la prueba piloto para vincular los cambios detectados con la aplicación del programa. El instrumento utilizado ha sido el cuestionario.

La evaluación de proceso persigue analizar si el programa se ha aplicado de la forma prevista, valora las percepciones de las personas usuarias y participantes y la satisfacción con el programa, a través de una encuesta online para el profesorado, equipos directivos, responsables de los talleres, alumnado, etc., para valorar el funcionamiento de las actividades didácticas propuestas, la formación en los centros, el asesoramiento y los recursos pedagógicos.

La evaluación de resultados estudia si el programa implementado ha obtenido los objetivos propuestos y valora los cambios conseguidos. Se realizaron diferentes cuestionarios dirigidos al alumnado para evaluar el cambio actitudinal. Se diseñaron diferentes encuestas a partir de ítems que reflejaban actitudes positivas (aceptación y proximidad social) y negativas (prejuicios), respecto a la discriminación por razón de sexo, orientación sexual, diversidad sexual y de género, diversidad étnica y diversidad funcional.

En conclusión, el programa analizado posee una descripción clara de todos los componentes que permiten la intervención pública. El plan organizativo del programa incluye los recursos necesarios y están organizados a través de equipos de trabajo responsables bien delimitados. Además, las administraciones implicadas son de varios departamentos, siendo verdaderamente favorable esta intersectorialidad de los servicios en la aplicación de un enfoque interseccional. De esta forma, el

servicio puede realizar las actividades que generen los productos (*outputs*) previstos. Estas actividades y funciones forman parte de una política de organización adecuada, calendarizada, con lógica funcional y temporal. Por último, la realización de una prueba piloto es una gran oportunidad para obtener experiencia práctica en un campo donde escasean este tipo de iniciativas y la mayoría de las administraciones dan palos de ciego. Así, se pueden descubrir defectos y proponer mejoras en un programa que, por su extensión y alcance, compone menos riesgos para los poderes públicos.

E) Construcción de la teoría del cambio y evaluación de la lógica y la plausibilidad del diseño del programa.

Observamos las siguientes hipótesis clave:

- *Los recursos provistos son adecuados y suficientes para la realización de las actividades.* Observamos que se han asignado materiales pedagógicos específicos para cada eje temático y que se han designado entidades concretas para la realización de los talleres dirigidos al alumnado. Por último, se ha elegido a un equipo de investigación de la UAB para la evaluación del programa. Todo ello enmarcado en un presupuesto definido por la administración que incluye la implementación y la evaluación.
- *Las actividades tienen la capacidad de generar los productos que se supone en la teoría del cambio.* Se evidencia que las actividades formativas al profesorado, los talleres pedagógicos dirigido a los alumnos y las sesiones de acompañamiento con el claustro y el Consejo Escolar están estrechamente vinculados con los resultados esperados: profesores formados, implementación de los talleres en los centros escolares y los acuerdos con tales organismos de la comunidad educativa.
- *Los productos del programa deben conducir a los impactos deseados.* Por último, la implementación de estos talleres y actividades formativas del profesorado y alumnado en estas problemáticas y sus intersecciones presupone el aumento de la formación y concienciación de los participantes y la identificación precoz de los comportamientos abusivos y discriminatorios. Esto causara, más a largo plazo, un cambio actitudinal que potenciará actitudes positivas, como la igualdad, equidad y respeto, y reduzca las actitudes abusivas y discriminatorio por razón de los diferentes ejes de desigualdad.

Una vez descrito lo que el programa espera conseguir (objetivos e impactos) y lo que el programa es y como lo va a hacer (intervención), vamos a plasmar toda esta información en nuestra propia tabla de la teoría del cambio:

Tabla 5: Teoría del cambio: Prueba Piloto de *Escoles per la Diversitat i la no Discriminació*.

TEORÍA DEL CAMBIO: PRUEBA PILOTO D'ESCOLES PER LA DIVERSITAT I LA NO DISCRIMINACIÓ					
	RECURSOS inputs	ACTIVIDADES procesos	PRODUCTOS outputs	IMPACTOS (A corto plazo)	IMPACTOS (A largo plazo)
Definición	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan	Los beneficios que se espera detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años
Descripción y medidas	Material pedagógico Profesorado Entidades expertas (talleres) Actividades temáticas Equipo de evaluación Presupuesto Espacios en los centros	Formación de profesorado Talleres al alumnado Sesiones de acompañamiento con el claustro y el Consejo Escolar (todas las actividades giran sobre diferentes ejes temáticos: diversidad de género, sexual étnica y funcional)	Profesores formados Implementación de talleres didácticos Acuerdo con Claustro y Consejo Escolar Evaluación de actitudes antes y después del programa	Aumento de la formación y concienciación del alumnado profesorado y comunidad educativa de los centros intervenidos. Identificación precoz de actitudes y comportamientos abusivos	Disminuir actitudes y comportamientos, abusivos, y discriminatorios por género, procedencia, orientación e identidad sexual, diversidad familiar, etc. Potenciar actitudes positivas (igualdad, equidad y respeto)

Fuente propia.

A partir del análisis de los componentes de ese programa, hemos conseguido plasmar una teoría del cambio que, de forma general, muestra un excelente trabajo por parte de los responsables del diseño de esta política y su evaluación. Los documentos oficiales, accesibles públicamente, explican detalladamente todos los componentes y las relaciones que los vinculan. Esto construye una teoría del cambio plausible y lógica que facilite el trabajo de ejecución de las políticas públicas tal y como hemos ido desentrañando en su análisis. En las conclusiones del trabajo se señalará los elementos que han favorecido este buen diseño, así como, las posibles carencias del programa, en comparación con el otro caso del estudio.

PROYECTO LIDERESAS

Las Lideresas es un grupo de motor de mujeres mayores de 65 años del distrito de Villaverde apoyadas por el Ayuntamiento de Madrid que desarrolla actividades en los Centros Municipales de Mayores de Villaverde, con el objetivo de implicar a las mujeres en el proceso de toma de decisiones y fomentar su participación en las asambleas y espacios públicos. De esta forma, sus ejes primordiales son la perspectiva de género y la visibilización de las particularidades de las mujeres mayores en la lucha por la equidad, el envejecimiento activo y el empoderamiento. El proyecto “Fomento de la participación de mujeres mayores: Lideresas del distrito de Villaverde” ya fue

evaluado, desde la perspectiva de impactos y procesos (Ballesteros Pena et al., 2018). Este trabajo, a partir de la investigación de este informe, va a realizar una evaluación de diseño de este proyecto tan interesante, con el fin de estudiar la racionalidad y coherencia del planteamiento de esta intervención.

El surgimiento de este proyecto parte de la preocupación de la desigualdad de participación de las mujeres en los cargos directivos de los Centros Municipales de Mayores (CMM) del Consejo Sectorial de Mayores de la ciudad de Madrid y del distrito de Villaverde. El proyecto surge en 2014, impulsado por la Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales, Servicios Sociales del Distrito de Villaverde y el Área de gobierno de Políticas de Género y Diversidad. Para comenzar, aquí ya observamos la participación de dos departamentos diferenciados, cuyas dimensiones de trabajo son distintas (brecha por edad y brecha por género) y que aúnan sus esfuerzos y recursos favorecer el éxito del proyecto. Además, también se evidencia la cercanía de los servicios públicos - que son del propio distrito donde se realiza la intervención pública- como un componente esencial para conocer la realidad del contexto donde se trabaja y las necesidades específicas de las personas beneficiarias.

Este proyecto se enmarca en dos planes distintos, que se dirigen a objetivos distintos, pero que en este programa interseccionan, que son los siguientes:

- Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de la Ciudad de Madrid 2011-2015, siendo este proyecto una de las actuaciones transversales de esta estrategia que aportó la Dirección General de Mayores.
- Plan de Acción 2017-2019, entre cuyas acciones se encuentra «Fomentar el liderazgo de las mujeres en los Centros Municipales de Mayores».

La población diana fue seleccionada de forma muy concreta. Se creó un grupo de mujeres mayores del distrito de Villaverde, que se denominaron “líderesas” y a través de ellas se articuló el proyecto en diferentes iniciativas. Este grupo motor tenía como finalidad influir en la toma de decisiones de los CMM y, además, captar a nuevas mujeres socias que impulsaran el proyecto. Este grupo no ha sido fijo, y su composición ha ido modificándose durante todo el proyecto.

A) Definición de objetivos

Este proyecto tiene como objetivo general lograr la igualdad entre hombres y mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos, específicamente el derecho a la participación en los espacios públicos. Ante la magnitud de este objetivo, difícil de alcanzar y de medir, concretaron este objetivo en uno

más concreto que es incrementar la participación de las mujeres en la toma de las decisiones en los CMM y en otros organismos del distrito y del municipio. Este objetivo partía del empoderar desde el feminismo a las mujeres mayores y de qué forma esto podía provocar cambios en su participación política.

Los resultados esperados se articulan en dos ejes: el derecho a la participación y la igualdad de género. Los impactos del aumento de la participación de las mujeres y la reducción de la desigualdad de género en los espacios públicos tienen dos beneficiarios que cabe diferenciar. En primer lugar, las propias participantes/beneficiarias del proyecto, el grupo de Lideresas, cuyo empoderamiento desde el feminismo (producto) presupone el aumento de la participación de las mujeres en los CMM (impacto). En segundo, como potenciales beneficiarios tenemos los propios CMM del distrito, pues se verán favorecidos por esta participación de las mujeres en la toma de decisiones, provocando mayor representación, diversidad e inclusión en los espacios públicos. Por último, el distrito de Villaverde también obtuvo beneficios, como efecto no esperado, pues todo proyecto de este calibre mejora la vida del barrio al incorporar esta valorización de las personas mayores desde un enfoque intergeneracional, la perspectiva de género y la interseccionalidad. De esta manera, este proyecto penetró en el tejido asociativo y comunitario del distrito (Ballesteros Pena et al., 2018).

Tabla 6: Estructura de Impactos: Proyecto Lideresas de Villaverde.



Fuente propia

B) Descripción del contexto de la intervención.

El distrito de Villaverde está situado al sur de Madrid y es uno de los barrios socioeconómicamente más empobrecidos. De los 142.608 habitantes del municipio, un 18% son personas mayores de 65 años, en su mayoría mujeres. La población mayor es principalmente autóctona, solo un 2% del total son extranjeros, por lo que, la dimensión de la etnia o la cultura no se presenta como principal de esta política. Los CMM es uno de los principales medios de la política municipal dirigida a las personas mayores y por esta razón se eligió lugar de la intervención pública, además que, el distrito de Villaverde es uno de los barrios de la ciudad que cuenta con mayor número de CMM, ocho en total (Ballesteros Pena et al., 2018).

El distrito de Villaverde se sitúa en cuarta posición según el índice de vulnerabilidad que no solo señala las rentas personales, sino también factores como el empleo, la vivienda, oferta cultural y deportiva, nivel educativo, entre otras, según el Informe realizado por la Universidad Complutense y la Universidad Carlos III en 2018 que versa sobre esta cuestión. Además, según el Instituto de la Mujer de Madrid, hay un creciente empobrecimiento y precarización de las mujeres mayores debido, entre muchas otras razones, a que las pensiones son en todos los distritos del sur menores a las de Madrid y en el caso de las mujeres roza niveles de pobreza severa (Asamblea Barrios del Sur y del Este, 2018).

Tabla 7: Ranking de barrios por vulnerabilidad (de más a menos vulnerables) 2018.

RANKING VULNERABILIDAD	DISTRITO	BARRIO
1	13. Puente de Vallecas	132. San Diego
2	13. Puente de Vallecas	131. Entrevías
3	13. Puente de Vallecas	136. Numancia
4	17. Villaverde	172. San Cristóbal
5	13. Puente de Vallecas	135. Portazgo
6	13. Puente de Vallecas	134. Palomeras Sureste
7	13. Puente de Vallecas	133. Palomeras Bajas
8	12. Usera	127. Pradolongo
9	11. Carabanchel	113. San Isidro
10	17. Villaverde	171. San Andrés
11	11. Carabanchel	115. Puerta Bonita
12	12. Usera	124. Almendrales

Fuente: Informe sobre vulnerabilidad en los distritos y barrios de Madrid, 2018.

Uno de los fines esenciales de los CMM, según el Estatuto y reglamento de régimen interior de los CMM, es articular las demandas, necesidades y ambiciones de los socios y sociales a la Administración pública de un modo coherente y constructivo, por ello, la presencia y participación de mujeres es imprescindible para que puedan obtener voz y voto en las políticas municipales. Las mujeres mayores de 65 años del distrito de Villaverde son un colectivo que requiere de estrategias focalizadas, que tengan en cuenta que su precariedad y marginalidad es fruto de la intersección del género y el envejecimiento. Además, siendo este distrito uno de los más afectados por la desigualdad económica en Madrid, este proyecto es aún más acertado con el fin de facilitar el acceso a la participación política e institucional a sectores más desfavorecidos.

C) Definición del funcionamiento de la intervención.

La intervención pública en este caso se dirige exclusivamente al grupo motor conocido como “las lideresas”, en tanto que las actividades e iniciativas del proyecto dea lugar a la formación, sensibilización y empoderamiento de las mujeres, y así poder cumplir los objetivos relacionados con la participación política de las mujeres mayores en los CMM y otros organismos institucionales.

Recordemos que el análisis de la intervención consiste en señalar los cuatro componentes básicos de la teoría del cambio (recursos, actividades, productos e impactos) y ver si existe una relación causal y lógica entre ellos, consecutiva y progresiva, de forma que la existencia del primero permite la realización del segundo, y tal actuación presupone la aparición del tercero, y así sucesivamente.

En primer lugar, comencemos por los **recursos**, que clasificaremos por recursos humanos, que atiende a las unidades y profesionales que han puesto en marcha al proyecto; y por recursos materiales, que se asocia con el presupuesto. Los profesionales que han llevado a cabo este proyecto es el área de mayores del distrito asociada a los CMM, que ha coordinado y dinamizado las actividades. Como vemos es un equipo de trabajo cuyo conocimiento se limita al trabajo de los CMM con personas mayores, lo que puede perjudicar a la necesidad de aplicar el conocimiento de forma transversal e interseccional. Además, que un solo equipo de trabajo para la implementación de esta iniciativa en ocho CMM distintos, puede dar lugar a una sobrecarga de trabajo. También participaron otros responsables como del Área de Políticas de Género y Diversidad y de la Dirección General de Mayores, lo que permitió esa coordinación interdepartamental tan necesaria en los programas interseccionales. Pero al ser la implicación de cada servicio desigual, puede ser más complicado una coordinación fluida y eficaz entre los departamentos. Por otro lado, los recursos

económicos no se definieron correctamente al principio del proyecto ni tampoco la fuente de financiación exacta de cada actividad, lo que complica planificar con antelación.

En segundo lugar, las **actividades** que han permitido la consecución de productos se clasifican en dos tipos. Por un lado, las actividades de formación, sensibilización y refuerzo en materia de género, derechos humanos, interseccionalidad e interculturalidad; y por otro lado, iniciativas concretas donde se ponía en marcha las distintas ambiciones de las Lideresas. Así, se observa que se plantearon las suficientes formaciones para sensibilizar y formar a las lideresas en su proceso de empoderamiento, actividad esencial para conseguir los objetivos propuestos. Sin embargo, no se contempló que también era necesario este proceso de formación y sensibilización de los profesionales y el personal, por lo que esto provocó que el nivel del conocimiento necesario fue insuficiente.

Después, las actividades concretas no se definieron al principio del proyecto con exactitud lo que perjudica la experiencia en sí, aunque otorga un alto grado de flexibilidad. Un ejemplo de estas actividades en el programa de radio “Con mayor voz” que convierte al grupo de las lideresas en agentes de comunicación activa en el distrito de Villaverde, además de dar visibilidad al proyecto y fomentar la participación de las mujeres mayores en el espacio público. También se contemplan talleres con motivo de los procesos electorales a las juntas directivas, de debate y reflexión con el fin de fomentar la participación de las mujeres en los CMM.

Las actividades planteadas no están bien definidas en el diseño del programa, no hay una calendarización fija de las actividades, ni hay actividades que se entiendan obligatorias para la realización del proyecto (más allá de la creación del grupo motor). Así es más complejo encontrar la lógica de la consecución de los distintos productos que darán lugar a los impactos a corto plazo, intermedios y a largo plazo.

Recordemos que los **productos** u *outputs* deseados son el empoderamiento personal, social y político de las mujeres mayores, el aumento de socias de los CMM y el fomento de la participación de las mujeres en los CMM. Estos productos no presuponen directamente el impacto deseado a largo plazo que es el aumento de mujeres en cargos directivos de los CMM. Esto es un fallo del proyecto, pues aunque sí que sean actividades que permitan el “autoempoderamiento” de las mujeres mayores, su realización no presupone el impacto final deseado. A pesar de que unos de los resultados del empoderamiento personal y colectivo de las mujeres pueda ser el fomento de su participación política y, en consecuencia, en los cargos directivos de los CMM, esta teoría del cambio es muy frágil.

La evaluación de los **impactos** no se definió tampoco con anterioridad al proyecto en el sentido de que no se contemplaron herramientas cuantitativas o cualitativas que sirviesen para medir los productos e impactos conseguidos. Tampoco se realizó un estudio de los CMM con anterioridad al proyecto. La evaluación que en este trabajo se utiliza como apoyo y fuente de información se realizó por un grupo independiente, en fase intermedia del proyecto, a través de herramientas cualitativas como entrevistas, talleres de participación, revisión documental y observación directa no participante (Ballesteros Pena et al., 2018).

D) Construcción de la teoría del cambio y evaluación de la lógica y la plausibilidad del diseño del programa.

Durante la descripción de la intervención se han observado ya ciertas debilidades de la teoría del cambio de este programa. Veámoslas de forma sintetizada:

- *Los recursos provistos son adecuados y suficientes para la realización de las actividades.* El personal técnico y los cargos públicos responsables son de diversos departamentos y así se enriquece el proyecto, aunque su participación es desigual. El presupuesto no estaba definido con anterioridad al proyecto.
- *Las actividades tienen la capacidad de generar los productos que se supone en la teoría del cambio.* Se evidencia que las actividades de creación del grupo motor y su formación y sensibilización se contemplaron adecuadamente en orden los productos deseados. Sin embargo, no hay actividades que directamente se vinculen con el objetivo de participación en cargos directivos en los CMM o con la captación de nuevas socias.
- *Los productos del programa deben conducir a los impactos deseados.* La lógica y la plausibilidad para conseguir la formación, la sensibilización y el empoderamiento de las lideresas es adecuada. Sin embargo, el resto de productos e impactos tiene una vinculación ambigua, es decir, se construye la teoría del cambio como que “potencialmente puede conseguirse”, pero no puede presuponerse como algo seguro que vaya a ser así.

Una vez descrito lo que el programa espera conseguir (objetivos e impactos) y lo que el programa es y como lo va a hacer (intervención), vamos a plasmar toda esta información en nuestra propia tabla de la teoría del cambio.

Este programa ha tenido resultados muy positivos en el empoderamiento personal y social de las mujeres mayores del distrito de Villaverde. El enfoque interseccional ha permitido conocer las necesidades de este colectivo que era olvidado por los poderes públicos al estar marginado en los

espacios públicos. La teoría del cambio, en gran medida, refleja este objetivo y construye la lógica para su consecución. Sin embargo, también se contempla el fomento de su participación en los cargos directivos de los CMM como objetivo de la intervención pública y no se ha reflejado esta iniciativa en el resto de los componentes. La flexibilidad del proyecto ha difuminado la teoría del cambio en lo relativo al derecho de participación, aunque ha emergido hacia otras vías, como es la presencia de las lideresas en el tejido asociativo del barrio y el éxito del programa de la radio OMC, sin ánimo de lucro.

Tabla 8: Teoría del cambio: Proyecto Lideresas de Villaverde.

TEORÍA DEL CAMBIO: PROYECTO LIDERESAS DE VILLAVERDE					
	RECURSOS inputs	ACTIVIDADES procesos	PRODUCTOS outputs	IMPACTOS (A corto plazo)	IMPACTOS (A largo plazo)
Definición	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan	Los beneficios que se espera detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años
Descripción y medidas	<p>Recursos económicos (no presupuesto directo)</p> <p>Recursos materiales (material para las formaciones, espacio en los CMM)</p> <p>Recursos humanos (personal técnico, equipo de acompañamiento, actores privados implicados)</p>	<p>Formación y sensibilización de los grupo de las lideresas</p> <p>Talleres de debate y reflexión (sin definir)</p> <p>Iniciativas concretas (programa de Radio)</p>	<p>Lideresas formadas</p> <p>Empoderamiento personal, social y político de las mujeres mayores</p> <p>Implementación de talleres</p> <p>Aumento de socias en los CMM</p>	<p>Aumento de la formación del grupo de las lideresas y del resto de mujeres mayores de Villaverde</p> <p>Aumento de la participación política de mujeres mayores en los CMM</p> <p>Presencia pública en el tejido social del distrito</p>	<p>Introducción de la perspectiva de género, enfoque de DDHH, envejecimiento activo e interseccionalidad en los CMM y en el distrito</p> <p>Beneficios en el tejido asociativo y comunitario del distrito</p> <p>Aumento de mujeres mayores en cargos directivos de los CMM</p>

Fuente propia.

4.2. Comparación de los casos y conclusiones.

La interseccionalidad es una herramienta que nos ayuda a entender los discursos que definen las problemáticas y nos permite conocer las realidades específicas de los contextos donde queremos intervenir. También nos permite estudiar los problemas sociales en su conjunto, no de forma aislada, a través de un análisis estructural y discursiva. Además esta metodología presenta unas pautas innovadoras en tanto la estructura de la administración para mejorar la intervención pública respecto varios ejes de desigualdad. La interseccionalidad, por tanto, es una metodología que puede utilizarse a lo largo de todas las fases de la política pública, al ceñirnos al diseño de la política, veamos como

la interseccionalidad funciona en la selección de la población diana y el análisis del contexto, en la definición de los objetivos en el diseño de las actividades y los servicios programados.

Si partimos del contexto de la intervención, ambos programas se han diseñado en función de un contexto concreto. El programa *Escoles per la Diversitat i la no discriminación* se localiza en el municipio de Barcelona, en una serie de centros educativos seleccionados por sus características demográficas e, incluso, las actividades se adaptan a la experiencia y el conocimiento del profesorado participante. Por otro lado, el programa *Lideresas* en Madrid se ha centrado en los CMM del distrito de Villaverde, un barrio empobrecido, con población envejecida, de mayoría autóctona y femenina, donde el espacio público más dinámico para las personas mayores es este tipo de centros. Estudiar las características del lugar y las personas de la intervención es una actividad indispensable en la realización de cualquier política pública pero, además, si partimos de la teoría de la interseccionalidad, aún es más importante este análisis contextual y la adaptación del programa a sus particularidad. Este enfoque feminista pone el acento en la posición situada de los individuos, de forma que la realidad en la que intervenimos está condicionada por donde está localizada en un contexto particular y un momento histórico concreto.

Esta idea también está relacionada con los beneficios que ofrece la administración local como proveedora de servicios y responsable de programas políticos; o si es la administración estatal quien tiene la competencia en ese ámbito que haya dependencias locales para ejecutar los programas. Cuan más cercano es el poder público responsable, mayor conocimiento del contexto y facilidad de escuchar a la sociedad civil, los beneficiarios o colectivos afectados.

En segundo lugar, de nuevo respecto los cargos públicos responsables, hemos observado que ambos programas han sido diseñados e implementados por diversos departamentos públicos. Resulta elementan el trabajo interinstitucional para garantizar la viabilidad de programas de estas dimensiones, donde se trabajan varios ejes temáticos de desigualdad. El coliderazgo de administraciones permite que haya recursos comunes, coresponsabilidad y más conocimiento. Sin embargo, la participación de varias administraciones añade más complejidad a la actuación pública y requiere de un trabajo de coordinación extra, definiendo previamente el proyecto y las funciones de cada departamento. En caso contrario, se complica la transmisión de la información, la asunción de acuerdos y la implementación coordinada de las actividades, tal y como, ocurrió en el programa de las lideresas, donde se dio un trabajo desigual de los distintos servicios (Ballesteros Pena et al., 2018).

En tercer lugar, este tipo de programas interseccionales deben tener dos tipos de objetivos, aquellos que buscan resolver un problema puntual, preciso, casi individual, y aquellos que persiguen una transformación estructural ante un problema social y colectivo de mayor envergadura. Es importante que la definición de los objetivos de los programas interseccionales contemplen ambas tipologías, pues sin los primeros, se marcarían unos fines tan imprecisos como ambiguos, difíciles de medir y alcanzar; y sin los segundos, se obviaría la raíz principal del problema, siendo un análisis individualista y superficial del problema. Para entender esta cuestión en base a los programas analizados, en el caso del programa catalán contempla que uno de los problemas públicos que ha motivado la intervención sea la existencia de actitudes discriminatorias en los centros educativos (problema que causa perjuicios a personas individuales) y otro de los problemas es el sistema de creencias colectivas que jerarquiza la sociedad sobre la base de distintos ejes de desigualdad y crea discriminación, abuso y distribución desigual de los recursos (problema social y estructural que perjudica a la colectividad). Considerar dos objetivos con diferente extensión permite construir la política pública a través de una lógica que contemple actividades con impactos a corto plazo y beneficios inmediatos, y actividades que persigan una transformación profunda de nuestra forma de entender la realidad, no siendo incompatible una cosa con la otra. Especialmente en las políticas que abordan la desigualdad, la definición de los objetivos de esta forma es indispensable para poder luchar activamente contra los daños que los discursos discriminatorios ocasionan en las personas y, además, reformular esos discursos en orden de una mayor inclusión y protección de la diversidad.

Desde la óptica interseccional, la población diana de nuestra política pública está condicionada por factores sociodemográficos, étnicos-culturales o de identidad y orientación sexual, que deben ser tenidos en cuenta para poder acertar en la teoría del cambio. En el caso madrileño, la elección de la población diana se fundamentó en motivos interseccionales, al seleccionar las mujeres mayores de un distrito vulnerable de Madrid. Aquí se planteó una intervención pública ante la poca participación política de las mujeres mayores en los CMM y el espacio público, desde una perspectiva de género y de envejecimiento activo. Por tanto, también se contempló el carácter estructural de la problemática y eso se reflejó en la definición de los objetivos, al abogar por los derechos humanos y, en concreto, el derecho de participación política. Sin embargo, a pesar de expresamente apuntar la interseccionalidad como un principio y enfoque del programa, no se asumió en la práctica del programa y no se definieron formas de abordar la existencia de intersecciones. No se programaron actividades concretas que se centraran en los distintos ejes de desigualdad, ni tampoco se crearon mecanismos que permitiesen la accesibilidad a la participación política de estas mujeres, a pesar de los obstáculos de su posición social como mujeres mayores y con un nivel bajo de poder económico.

Las actividades no se definieron con anterioridad, se permitió un alto grado de flexibilidad en la conceptualización y desarrollo y eso afectó a la consecución de los objetivos, especialmente, en lo relativo al derecho de participación y el acceso a cargos directivos de los CMM. Sin embargo, han emergido otras iniciativas que han causado impactos no buscados inicialmente como es la penetración del proyecto en el tejido asociativo y comunitario del barrio de Villaverde o el éxito del programa de radio donde se han presentado diversas temáticas, como es la diversidad funcional, las enfermedades mentales, la religión, etc. Quizás este es uno de los efectos no deseados de la política, pero altamente positivo, que refleja que trabajar a través de un enfoque de derechos humanos y de la interseccionalidad abre la puerta a oportunidades de trabajar con otros colectivos y sensibilizarse con sus realidades.

Aquí observamos una diferencia fundamental comparando esta intervención con la del programa educativo catalán, donde la metodología interseccional se utilizó tanto para la selección de los centros educativos, utilizando medidores que asegurasen la diversidad de los centros educativos, como en la programación de la intervención. Las actividades y talleres realizados se definieron con antelación, estableciendo áreas temáticas de trabajo, y se calendarizaron en tanto que se organizase la formación y sensibilización del profesorado y alumnado de forma progresiva y ateniendo al desarrollo personal de cada cohorte.

En lo que sí observamos de nuevo semejanzas es en la horizontalidad de los planes. El caso madrileño se caracteriza por situar a las lideresas como actor definitorio de los procesos del programa, siendo ellas las que señalaron las necesidades y lideraban, si vale la redundancia, las iniciativas del proyecto. Es muy positivo que las personas beneficiarias de los programas tengan voz y protagonismo en los programas interseccionales, pues no hay mejor forma de conocer sus realidades, necesidades y limitaciones que incorporando su visión en el diseño de la política pública. De forma parecida, el programa catalán también creó mesas de trabajo con todos los profesores de los centros, para que fueran partícipes del desarrollo del proyecto, conociendo su opinión tras la prueba piloto y así poder mejorar la intervención.

Además, otra carencia que ha adolecido ambos planes es la inexistencia de un diálogo civil previo a la creación de la política. No se contemplaron los beneficios de crear mesas de trabajo donde interviniesen los colectivos afectados, asociaciones o grupos de interés. En ambas políticas, tan solo participa la administración pública en el diseño de la política. Quizás si hubiera existido este dialogo previo, se hubiera conocido que las necesidades de las mujeres mayores de Villaverde tendían más a la creación de proyectos donde reconectarse, crear espacios seguros para trascender cuestiones

relativas a la vejez y dar visibilidad a otros colectivos, en lugar de ocupar puestos directivos de los CMM. Esto es esencial si se quiere trabajar a través de una metodología interseccional y que requiere cuestionar el proceder tradicional de la administración que mayoritariamente continúa trabajando de forma *top-down* (de arriba abajo), sin incorporar las aportaciones surgidas de los movimiento sociales y políticos y de las necesidades concretar del territorio donde se implementa la política pública. La interseccionalidad está directamente vinculada con la perspectiva *bottom-up* (de abajo a arriba) pues considera elemental la participación de los actores implicados a través de prácticas que permitan conocer el comportamiento de los grupos-objetivos, beneficiarios, etc (Subirats et al., 2008).

Por último, una de las ideas principales en el diseño de políticas interseccionales es la importancia de la formación, la sensibilización y el aprendizaje mutuo, tanto de la población diana que participa en la intervención, como de los responsables públicos y personal técnico que diseña, implementa y evalúa las políticas. Concretamente, contemplar una primera fase de formación para el personal de la administración es útil para conocer las potencialidades, obstáculos y necesidades de los servicios públicos en la aplicación de la interseccionalidad en el contexto concreto de la intervención. Es esencial en proyectos de esta envergadura que incorporan enfoques pioneros como es la interseccionalidad, donde hay muy poca experiencia, el proceso de formación y refuerzo de conocimiento en materia de género, etnia, religión, diversidad sexual, derechos humanos y transversalidad. La formación es clave en la incorporación del enfoque interseccional en el campo de las políticas públicas pues permite abrir consciencias, cuestionar privilegios y proveer herramientas para comenzar a desarrollar este modelo de abordar la desigualdad tan pionero.

5. CONCLUSIONES

La interseccionalidad es una herramienta feminista que, en el campo de las políticas públicas, nos ha permitido cuestionar el tradicional proceder de la administración. Las políticas públicas basadas en identidades rígidas construidas por los discursos hegemónicos han dado lugar a exclusiones y limitaciones en nuestra forma de entender la realidad. El surgimiento del enfoque interseccional se vincula con las experiencias de mujeres negras, latinas y lesbianas que no se vieron representadas por el movimiento feminista del siglo XX (Anzaldúa, 2016; Davis, 1981; hooks, 2000; Lugones, 2008; Wittig et al., 2006). Cuestionaron que la desigualdad que ellas sufrían no se podía identificar únicamente con el sujeto “Mujer”, sino que se debía entender su realidad también a través de todas las dimensiones que nos definen: la raza, la etnia, la orientación sexual, la identidad sexual, la diversidad funcional, entre muchas otras. Así esta metodología nos da herramientas para entender estas particularidades, conocer sus necesidades, y abogar por la diferencia.

Entender la desigualdad en tanto las intersecciones que se producen entre todos los ejes nos permite poder conocer el contexto que nos rodea en su totalidad. Esta es una de las ideas principales para comprender qué es la interseccionalidad: las intersecciones entre los diversos ejes resultan en una desigualdad articulada, compleja y específica que se desarrolla en un contexto y momento particular (Yuval-Davis, 2006). Aplicando al campo de las políticas públicas, y tal y como hemos visto en el análisis empírico de los casos estudiados, la relevancia del contexto y del análisis de las necesidades se considera esencial en la creación de políticas de igualdad. Esto puede considerarse que ya es un factor esencial ya existente del análisis de las políticas públicas, pero en la práctica es frecuente no ver un estudio exhaustivo previo del contexto en el que se va a intervenir. Es importante resaltar que, desde la teoría interseccionalidad, debe tenerse en cuenta la consulta y diálogo con la sociedad civil organizada para la defensa de la desigualdad interseccional, igual que las políticas de igualdad se han visto tradicionalmente beneficiadas por el vínculo entre las instituciones y el movimiento social feminista (Lombardo & Bustelo, 2012).

Los programas objeto de análisis de este trabajo han adolecido de fórmulas que fomentasen el diálogo con la sociedad civil y los movimientos sociales (feministas, antirracistas, sindicales, LGTB, etc). El diseño de los programas ha sido trabajo exclusivo de las administraciones públicas y pese a que hayan podido tener buenos resultados, no debemos olvidar que contar con la experiencia de aquellos que sufren la desigualdad va a ser siempre beneficioso para definir los objetivos de acuerdo con sus necesidades. Esto, por ejemplo, se observó en los objetivos iniciales del programa de las lideresas, enfocados a los cargos directivos de los CMM, y que durante el desarrollo del proyecto fue

desencadenándose otras ambiciones, de carácter más social, al partir del conseguido empoderamiento personal y colectivo. Desde la metodología interseccional, es esencial entender las políticas públicas como una acción pública no sólo *para* la ciudadanía, sino *con* la ciudadanía, tal y como se ha reiterado en este trabajo por su vinculación con la perspectiva *bottom-up* de implementación. Jamás podremos atajar plenamente las problemáticas sociales si la administración monopoliza el diseño de los programas, pues siempre existirá el sesgo discursivo de aquellos que ocupan cargos públicos, reproduciendo la tradicional relación paternalista “interventor-intervenido”. No hay mejor forma de conocer la desigualdad y las necesidades que ocasiona que escuchando a aquellos y aquellas que la sufren. Por tanto, la administración tiene la obligación de dar espacio a estos colectivos silenciados, que carecen de recursos, presencia pública o poder, para evitar las lógicas competitivas entre los grupos de interés que persiguen capturar a los poderes públicos.

También es interesante apuntar que en la diseño de políticas interseccionales es favorable la participación de varios departamentos o servicios públicos, expertos en las distintas dimensiones. Esto permite crear dinámicas de trabajo en equipo, de coordinación y de corresponsabilidad, evitando las llamadas olimpiadas de la opresión por Hancock (2011). Como hemos visto en las experiencias madrileña y catalana, la participación de varios departamentos es muy positiva, especialmente, en lo relativo al conocimiento y a los recursos materiales. Sin embargo, tal participación conjunta debe coordinarse y regularse de forma extensa y detallada, pues la ambigüedad de las pautas de cooperación puede dar lugar a una implicación desigual, donde no estén bien delimitadas las funciones ni el carácter vinculante de las decisiones, tal y como demuestra el proyecto de las lideresas (Ballesteros Pena et al., 2018).

Todo esto se deberá realizar en el contexto de una población diana bien definida. Por ello, debían contar con cierta diversidad, socioeconómica, sexual, étnica-cultural, entre otras dimensiones. Es muy adecuado realizar un estudio de los grupos objetivos y de los beneficiarios de una política pública, especialmente bajo criterios que aúnan varios ejes de desigualdad, con el fin de dar mayor riqueza al programa, tal y como se realizó en el programa catalán. Nunca serán fiables los resultados de una política pública si se dirige a una población diana homogénea y con pocas diferencias socioeconómicas, étnicas, de género, etc. Además, desde la óptica interseccional, también es muy interesante optar por una aproximación universalizadora a través de la cual se analizan los sistemas de creencias discriminatorios como un problema social relevante para todas las personas, de todo el espectro de identidades. Por tanto, sin ignorar los indudables efectos de la desigualdad en aquellos individuos en posición de opresión, también se trata de crear políticas públicas que incluyan no sólo

al grupo social específico, también al conjunto de la sociedad. Esto permite cuestionar nuestros privilegios y comprender el carácter relacional y estructural de la desigualdad. El programa educativo catalán es un ejemplo de esto al extender la población diana al conjunto del profesorado y alumnado con la intención de formar en la diversidad, igualdad y respeto a todas las personas y así comprender que las realidades de personas racializadas o LGTBI+ no son independientes a nosotros.

Los discursos hegemónicos que han enmarcado las políticas públicas que abordan la desigualdad han conseguido enormes resultados en la consecución de una sociedad igualitaria. Hubo de ser a través de movimientos sociales identitarios la entrada a la agenda política de todas esas voces silenciadas y sus logros son evidentes. Sin embargo, el resultado de esas primeras políticas de igualdad ha dado lugar a unos discursos institucionalizados y unos marcos interpretativos donde una desigualdad es más central que otra e incluso ocupa su espacio en una dinámica de “estructuras de oportunidad”. Digamos que los actores políticos luchan por su espacio en la arena política, pues este espacio es el que otorga capacidad para abrir espacios de debate, cuestionar significados sociales y transformar el status quo interpretativo (Cruells, 2015). Por esta razón, también se ha recalcado en el análisis empírico de los programas la relevancia de apostar por objetivos de diferente alcance. Por un lado, aquellos objetivos más precisos, claros y medibles que nos permitan crear un diseño a partir de impactos a corto plazo, y unos objetivos ambiciosos, con intención de transformación social, que no se limiten al terreno individual-identitario, sino también al estructural discursivo. Tales objetivos deberán relacionarse de forma lógica entre sí, de forma que se articulen en una estructura de impactos a largo plazo, intermedios y a corto plazo, para poder contener una teoría del cambio plausible y lógica.

De nuevo, planteamos la función performativa de las políticas públicas. Las políticas públicas contienen, reproducen y transforman un discurso. Por ello, utilizar la interseccionalidad como metodología de las políticas públicas es altamente beneficioso. Nos permite diseñar políticas públicas que contengan un análisis complejo de las estructuras sociales y la forma en la que se articulan entre sí. Así puede conseguir que nuestras políticas no reproduzcan discursos identitarios excluyentes, ni tampoco discursos competitivos entre desigualdades. Es una metodología que si bien es compleja posee potenciales beneficios en el alcance de transformación social de las políticas de igualdad, además de no ser incompatible con políticas sectoriales e identitarias. A partir de aquí, desde el campo del análisis de políticas públicas, tenemos una increíble oportunidad de valorar los riesgos y oportunidades de la interseccionalidad como modelo para abordar la desigualdad, que no debemos dejar pasar si queremos seguir avanzando en la lucha por la igualdad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Madrid (2011). Estatutos y Reglamento de Régimen Interior de los Centros Municipales de Mayores. Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid (2011). Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de la ciudad de Madrid 2011-2015. Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid (2015). Plan de Gobierno 2015- 2019. Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Barcelona (2016). Informe de implementación y evaluación de la primera fase de la prueba piloto. Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento de Barcelona (2018). Medida de Gobierno para la implementación de un programa de prevención de las relaciones abusivas, la violencia machista y la discriminación por razón de diversidad, en las comunidades educativas de centros de la ciudad de Barcelona durante la etapa de educación obligatoria. Ayuntamiento de Barcelona.

Acosta, C. A. D. (2010). Judith Butler y la teoría de la performatividad de género. *Revista de Educación y Pensamiento*, 17, 85–95.

Alonso, A., Bustelo, M., Forest, M., Lombardo, E., & Jordan-Zachery, J. S. (2014). Institutionalizing Intersectionality in Southern Europe: Italy, Spain, and Portugal. In *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy* (pp. 148–178). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Anthias, F., & Yuval-Davis, N. (1983). Contextualizing Feminism: Gender, Ethnic and Class Divisions. *Feminist Review*, 15(1), 62-75. <https://doi.org/10.1057/fr.1983.33>

Anzaldúa, G. (2016). *Borderlands/ La Frontera*. Madrid: Capitan Swing.

Asamblea Barrios del Sur y del Este. (2018). *Documento de diagnóstico del desequilibrio en los distritos del Sur madrileño*. Disponible en: <https://aavvmadrid.org/asamblea-por-los-barrios-del-sur-y-este/>

Austin, J. L. (1990). *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós.

Ballesteros Pena, A., Franco Alonso, S., Donayre Pinedo, M., & Serrano Garijo, P. (2018). La evaluación del Proyecto Lideresas del Ayuntamiento de Madrid: Una experiencia de evaluación desde la teoría del programa sensible al género y los derechos humanos. *Prisma Social: Revista de Investigación Social*, 1, 356–390.

Barbera, C. La, Espinosa Fajardo, J., Boulos, S., Caravantes González, P., KhirAllah, G., Cassain, L., & Segura Ordaz, L. (2020). *Hacia la implementación de la interseccionalidad: el Ayuntamiento de Madrid como caso de estudio*. Cizur Menor: Aranzadi.

- Beltrán Pedreira, E. (1998). Público y privado: (Sobre feministas y liberales: argumentos en un debate acerca de los límites de lo político). *Debate Feminista*, 18. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1998.18>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Blasco, J. (2009). *Guia pràctica 3 Avaluació del disseny*. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques, 3. Barcelona: Ivalua.
- Butler, J. (1990). *El género en disputa*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (1993). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del 'sexo'*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (2004). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid: Síntesis.
- Campos García, A. (2012). Racialización, racialismo y racismo: un discernimiento necesario. In *Universidad de la Habana*, 273, 184-199.
- Cejudo Ramírez, G. M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México D.F: CIDE.
- Cho, S., Crenshaw, K. W., & McCall, L. (2013). Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications, and praxis. *Signs*, 38(4), 785–810. <https://doi.org/10.1086/669608>
- Coll-Planas, G., & Cruells, M. (2013). La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 153–172.
- Coll-Planas, G., & Solà-Morales, R. (2019). *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales*. Ajuntament de Terrassa.
- Collins, P. H. (2000a). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge.
- Collins, P. H. (2000b). Gender, Black Feminism, and Black Political Economy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 568(1), 41–53. <https://doi.org/10.1177/000271620056800105>
- Collins, P. H., & Bilge, S. (2016). *Intersectionality* (1st ed.). Cambridge: Polity Press.
- Consejo de Europa. (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), 28. Instituto de la Mujer.
- 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*, 1989(1). 139–167.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.

- Cruells, M. (2015). *La interseccionalidad política. Tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. Institut de Govern y Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. .
- Davis, A. (1981). *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Akal.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 391–416.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Foucault, M. (2001). *Historia de la sexualidad: Vol. 3*. Madrid: Siglo XXI.
- Gavison, R. (1992). Feminism and the Public/Private Distinction. *Source: Stanford Law Review* 45(1), 1-46.
- Higgins, T. E. (1999). Reviving the Public/Private Distinction in Feminist Theorizing Symposium on Unfinished Feminist Business. *Chi.-Kent L. Rev*, 75(3), 847.
- hooks, bell. (2000). *El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Klotz, A., & Lynch, C. M. (2014). *Strategies for research in constructivist international relations*. New York: Routledge.
- Krizsan, A., Skjeie, H., & Squires, J. (2012). Institutionalizing Intersectionality: A Theoretical Framework. In: Krizsan A., Skjeie H., Squires J. (eds) *Institutionalizing Intersectionality* (pp. 1-32). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137031068_1
- Laswell, H. D., & Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development inv Scope and Method*. Stanford University.
- Lauretis, T. de. (2015). Género y teoría queer. *Mora*, (21), 107–118.
<https://doi.org/10.34096/mora.n21.2402>
- Lombardo, E., & Bustelo, M. (2012). Political Approaches to Inequalities in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Portugal, and Spain. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 19(4), 572-595. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs019>
- Lombardo, E., & Verloo, M. (2010). La ‘interseccionalidad’ del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*, 23, 11–30.
- Lozano Lerma, B. R. (2016). El feminismo no puede ser uno porque las mujeres somos diversas. Aportes a un feminismo negro decolonial desde la experiencia de las mujeres negras del Pacífico colombiano. *La Manzana de La Discordia*, 5(2), 7.
<https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v5i2.1516>
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73–101.
- MacKinnon, C. A. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Harvard: Harvard University .

- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. (2015). *Handbook of Practical Program Evaluation* (K. E. Newcomer, H. P. Hatry, & J. S. Wholey (eds.)). John Wiley & Sons, Inc. San Francisco: Jossey-Bass. <https://doi.org/10.1002/9781119171386>
- Mehdipanah, R., Rodríguez-Sanz, M., Malmusi, D., Muntaner, C., Díez, E., Bartoll, X., & Borrell, C. (2014). The effects of an urban renewal project on health and health inequalities: a quasi-experimental study in Barcelona. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 68(9). <https://doi.org/10.1136/jech-2013-203434>
- Mendoza, B. (2010). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. *Aproximaciones Críticas a Las Prácticas Teórico-Políticas Del Feminismo Latinoamericano*, 1, 19–36.
- Mény, Y., Thoenig, J.-C., Morata, F., & Carril, S. del. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Millet, K. (1970). *Política sexual*. J. I. Luca de Tena (ed.). Madrid: Cátedra.
- Montague, S. (1997). *The Three R's of performance*. Ottawa Performance Management Network.
- Moreno Balaguer, R. (2019). *Feminismos: La historia*. Madrid: Akal.
- Mutari, E. (2006). A Feminist View of the State. In S. Pressman (Ed.), *Alternative Theories of the State* (pp. 139–163). New York: Palgrave Macmillan.
- Nussbaum, M. C., Vernis, R. V., & Mosquera, A. S. (2007). *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157–1199.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*, 22, 51–78. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.51>
- Parken, A., & Young, H. (2008). *Facilitating cross-strand working*. Unpublished report for the Welsh Assembly Government.
- Pateman, C. (1983). Feminist Critiques of the Public /Private Dicotomy. In S. I. Benn & Gauss G.F (Eds.), *Public and Private in Social Life* (pp. 281–303). Croom Helm-St. Martin Press, .
- Platero Mendez, R. (2013). *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima*. Universidad Complutense.
- Platero Méndez, R. (2012). ¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 52, 135–172.
- Platero, R. (2014). ¿Es el análisis interseccional una metodología feminista y queer? In: Mendi Azkue, I. et al. (eds), *Otras formas de (re) conocer: Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*. (pp. 79–95). Donostia: Hegoa.

- Rey Martínez, F. (2008). La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28(84), 251–283.
- Rich, A. C. (2003). Compulsory Heterosexuality and Lesbian Existence (1980). *Journal of Women's History*, 15(3), 11–48. <https://doi.org/10.1353/jowh.2003.0079>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, USA: Sage.
- Sáez, J., Córdoba, D., & Vidarte, P. (2005). *Teoría Queer. Políticas bolleras, Maricas, Trans, Mestizas*. Barcelona: Egales.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Trujillo Barbadillo, G. (2009). Del sujeto político la Mujer a la agencia de las (otras) mujeres: el impacto de la crítica queer en el feminismo del Estado español. *Política y Sociedad*, 46 (1), 161–172.
- Velasco Lázaro, A. (2013). El sujeto político y la transformación social en Judith Butler y Seyla Benhabib. *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 6, 275–282.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach. *The Greek Review of Social Research*, 117, 11–34.
- Wittig, M., Sáez, J., & Vidarte, F. J. (2006). *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*. Barcelona: Egales.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.
- Yuval-Davis, N. (2006). *Intersectionality and Feminist Politics*. 13(3), 193–209. <https://doi.org/10.1177/1350506806065752i>

		<p>de Prueba Piloto</p> <p>Selección de los centros escolares segundos criterios demográficos, como centros de implementación y como centros control de la Prueba Piloto.</p> <p>Diseño de la Evaluación</p> <p>Presentación del Programa a los equipos directivos y a los claustros de los centros de la Muestra</p> <p>Inicio de la formación intensiva del profesorado para el despliegue del Programa en fase de Prueba Piloto</p>
<p>IIº Fase</p> <p>Implementación de la prueba piloto</p>	<p>Septiembre 2014</p> <p>Junio 2016</p>	<p>Implementación del Programa, en fase de Prueba Piloto, durante los cursos académicos 2014-12015 y 2015-2016, a educación primaria y secundaria obligatoria (6 a 16 años)</p> <p>Asesoramiento ad hoc en los centros de la Muestra</p> <p>Evaluación de Proceso, de cada actuación y la articulación entre actuaciones</p> <p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intracentro (*pre-test / post-test) - Intercentros (piloto y control)

		<p>Complementación de la formación intensiva del profesorado para el despliegue del Programa en fase de Prueba Piloto</p> <p>Formación extensiva del profesorado durante dos cursos académicos</p> <p>Elaboración y presentación de informes parciales de evaluación</p>
<p>IIIº Fase</p> <p>Validación del programa y de los proyectos + delimitación del alcance de su implementación</p>	<p>Junio 2016</p> <p>Diciembre 2016</p>	<p>Aplicación de las mejoras necesarias en función de la evaluación realizada:</p> <p>Al diseño del Programa</p> <p>A cada Proyecto: objetivos, estrategias generales, cada actuación en particular y a la articulación entre ellas desde el criterio de progresividad</p>
<p>IVº Fase</p> <p>Implementación generalizada + incorporación de nuevos proyectos</p>	<p>A partir de enero 2017</p>	<p>Ofrecimiento en los centros educativos</p> <p>Implementación de los dos proyectos validados</p> <p>Inicio y elaboración de nuevos proyectos a incorporar en el Programa</p>

Anexo 2: Descripción de actividades del programa piloto Escoles per la Diversitat i la Igualtat

1ºFASE: FORMACIÓN PROFESORADO	
Primer año:	<ul style="list-style-type: none"> ● 10 sesiones en el centro: 1 de presentación y sensibilización,

	<p>8 de formación y 1 de valoración.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 3 conferencias intercentros de 2h. con profesionales con pericia en los ejes del programa ● Implementación, como mínimo, de 2 actividades del programa en el trimestre (disponibles en el web https://igualtatidiversitat.edubcn.cat/) en el aula. ● 1 Jornada de cierre. ● Evaluación.
<p>Segundo año:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 10 sesiones en el centro: 4 de asesoramiento, 4 de formación y 2 de seguimiento. ● 3 conferencias intercentros de *2h. con profesionales con pericia en los ejes del programa ● Implementación, como mínimo, de 2 actividades del programa en el trimestre (disponibles en el web https://igualtatidiversitat.edubcn.cat/) en el aula. ● 1 Jornada de cierre. ● Evaluación. <p>En esta fase se incorporan los talleres de modelado para el profesorado que se desarrollan en el aula:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Escuelas: hasta 8 talleres (a ajustar según líneas) con el alumnado ● Institutos: hasta 8 talleres (a ajustar según líneas) con el alumnado

Tercer año:	<ul style="list-style-type: none"> ● 6 sesiones en el centro: 4 de formación y/o asesoramiento y 2 de seguimiento. ● 3 conferencias intercentros de *2h. con profesionales con pericia en los ejes del programa ● Implementación, como mínimo, de 2 actividades del programa en el trimestre (disponibles en la web https://igualtatidiversitat.edubcn.cat/) en el aula. ● Escuelas: hasta 8 talleres (a ajustar según líneas) con el alumnado ● Institutos: hasta 8 talleres (a ajustar según líneas) con el alumnado ● 1 Jornada de cierre ● Evaluación
--------------------	--

2ª FASE. COMUNIDAD EDUCATIVA

Tercer año	<p>4 sesiones de acompañamiento y asesoramiento encaminadas a fortalecer los vínculos entre el centro y su comunidad educativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo del claustro en la participación al programa. ● Acuerdo del Consejo Escolar explicitando la participación al programa ● Seguimiento del desarrollo del programa a través de la Comisión de convivencia <p>del centro con la participación del o la referente de igualdad y coeducación del centro</p>
-------------------	---