



Hacia la implementación de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid

Resumen Ejecutivo

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

Citar como: La Barbera, MariaCaterina, Julia Espinosa-Fajardo, Paloma Caravantes González, Sonia Boulos, Ghufraan KhirAllah, Laura Cassain, Leticia Segura Ordaz (2020). *Hacia la implementación de la interseccionalidad: El Ayuntamiento de Madrid como caso de estudio*. Madrid: Aranzadi.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



MADRID



UNIVERSIDAD
NEBRIJA

1. ¿Qué es IMPEMAD?

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

IMPEMAD **analiza los discursos sobre interseccionalidad** y discriminación múltiple en la praxis municipal de Madrid. Asimismo, explora los factores individuales e institucionales que facilitan o dificultan la implementación de la interseccionalidad en el marco de las competencias municipales y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, igualdad de género e interseccionalidad. Entre los **factores individuales** hemos analizado los significados atribuidos a los conceptos, visiones, sesgos o resistencias. Entre los **factores institucionales** hemos analizado factores de tipo organizativo y normativo.

El **objetivo** de IMPEMAD es identificar los retos pendientes y las oportunidades existentes para la implementación de la interseccionalidad en la praxis.

El **punto de partida** ha sido el Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019) que incorpora los conceptos de “derechos humanos”, “género” e “interseccionalidad”.

La **hipótesis de partida** ha sido que los significados que el personal técnico del Ayuntamiento atribuye a los conceptos “derechos humanos”, “género” e “discriminación múltiple” afectan a la implementación del enfoque de la interseccionalidad. De igual forma, los factores de tipo organizativo y normativo inciden en la posibilidad de poner en práctica la interseccionalidad a escala municipal.

Los **resultados** de esta investigación son recomendaciones para abordar de manera más efectiva la vulnerabilidad y la discriminación múltiple en la praxis del Ayuntamiento de Madrid en un contexto de creciente desigualdad.

2. Metodología

IMPEMAD ha adoptado una **metodología cualitativa**. Para el trabajo de campo, llevado a cabo desde comienzo de 2019 hasta mediados de 2020, hemos utilizado distintas técnicas de investigación que incluyen la entrevista semi-estructurada (28), el grupo de discusión (1), la observación participante en eventos de debate público (12) y el análisis documental.

Se han realizado **entrevistas** a personal técnico del Ayuntamiento y especialistas. Han sido grabadas digitalmente después de obtener el consentimiento y transcritos para el posterior análisis de contenido. Todas las entrevistas han sido **anonimizadas**. El **análisis** del material recogido ha permitido desentrañar los significados que el personal técnico del Ayuntamiento atribuye a la interseccionalidad para identificar posteriormente retos y oportunidades para la implementación.

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

Atlas.ti es el programa informático que hemos utilizado para la extracción, comparación, segmentación y re-ensamblaje de fragmentos del material transcrito. Con base en la literatura académica especializada, **elaboramos códigos y dimensiones** para el análisis sistemático del material empírico obtenido a través del trabajo de campo.

3. ¿Qué hay de nuevo en la interseccionalidad?

El concepto de interseccionalidad fue propuesto en 1989 por la jurista afroamericana **Kimberlé Crenshaw**. Este concepto sirvió para poner en evidencia que abordar la discriminación racial y de género como si fueran compartimentos estancos **reproduce la exclusión** de las mujeres afroamericanas. En concreto, Crenshaw (1989) identificó el **efecto combinado** de la discriminación racial y de género como algo más que la suma de racismo y sexismo.

La clase, la raza, el color, la etnia, la religión, el origen nacional y la orientación sexual diversifican la manera de experimentar la discriminación de género y exponen grupos particulares de mujeres a **vulnerabilidades específicas** que les afectan única y desproporcionadamente en comparación con otras (Crenshaw 2000). Como también han evidenciado estudios posteriores, la intervención pública debe considerar que las desigualdades que generan discriminación están interconectadas (Hill-Collins y Bilge 2019).

Por otra parte, la interseccionalidad permite entender tanto la situación de vulnerabilidad como de poder y privilegio como **algo que no es fijo**. Cambia dinámicamente a lo largo del tiempo y en los distintos contextos sociopolíticos (Winker y Degele 2011, La Barbera 2012 y 2016). Depende del género, la orientación sexual, el origen étnico, la religión, el origen nacional, la discapacidad y la situación socioeconómica y de su **interacción mutua y simultánea**. El enfoque interseccional invita a abordar la posición individual como un conjunto inextricable y presta atención a las relaciones de interdependencia y desigualdades estructurales entrecruzadas.

4. La interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid

El concepto de la interseccionalidad ha empezado a utilizarse en la academia **hace ya 30 años**. La **normativa internacional** lo ha empezado a incorporar en la última década con la Recomendación General del Comité CEDAW núm. 28 (2010). Su **implementación**, sin embargo, es un proceso aún en desarrollo y no se cuenta con muchas experiencias previas ni instrucciones válidas para todos los casos (Crenshaw 2011).

En este escenario, el Ayuntamiento de Madrid ha sido **pionero** en la apuesta por poner en práctica la interseccionalidad en la actuación municipal por primera vez con el Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019). Su implementación es aún un **proceso en construcción** que se va definiendo en el propio proceso de puesta en práctica (Fuentes 19B19, 04F19 y 16E19). El material empírico revela que el conocimiento del enfoque de la interseccionalidad entre el personal técnico del Ayuntamiento de Madrid aún es **muy desigual** y depende de las áreas de gobierno y las funciones desempeñadas.

Existen muy **pocas experiencias previas** (Coll-Planas y Solá-Morales 2019) y en contextos muy diferentes, como por ejemplo en Canadá (Fuente 13E19). Grosso modo, el estudio evidencia la dificultad de conectar la interseccionalidad con **políticas concretas** del Ayuntamiento o con el desempeño de las tareas cotidianas, en especial en la normativa jurídica (Fuente 05F19). La falta de referentes prácticos se presenta como un importante **obstáculo para la implementación** de la interseccionalidad y como una fuente de resistencias entre el propio personal del Ayuntamiento (Fuentes 13E19 y 28D20).

5. ¿Que se entiende por interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid?

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, la interseccionalidad se identifica con la perspectiva de género y con la diversidad. En el primer caso, se corre el riesgo de que la interseccionalidad **desaparezca** como un sinónimo de *mainstreaming* o transversalidad de género.

En el segundo, el abordaje de las desigualdades múltiples puede perderse la atención al **componente estructural** de las desigualdades, así como a las distintas interrelaciones entre los diferentes factores de desigualdad. La falta de una adecuada comprensión del concepto supone un reto pendiente.

5.1. Interseccionalidad y género

La interseccionalidad se entiende como un paso **posterior a la incorporación del enfoque de género** y como un complemento para mejorar la intervención municipal ya existente. Sin embargo, la literatura académica muestra que las políticas de igualdad que no incorporan la interseccionalidad **reproducen la exclusión** de las mujeres que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad (Verloo 2007, La Barbera 2017).

Este riesgo es reconocido también por alguna de las personas entrevistadas que manifiesta preocupación por reproducir la exclusión de las mujeres más desventajadas **a través de políticas de igualdad** (Fuente 19B19). En este sentido, es importante destacar la creciente sensibilidad hacia la necesidad de usar el enfoque de la interseccionalidad como algo **intrínseco al enfoque de género**, considerando las diferencias entre las mujeres desde el comienzo (Fuentes 19B19 y 16E19).

5.2. Interseccionalidad y diversidad

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

Se plantea como una forma de considerar la diversidad de la población en la previsión y planificación de servicios y actuaciones (Fuente 14C19). Para este fin, hace falta contar con **datos desagregados** no sólo por sexo, sino también por edad, nivel de ingreso y nivel formativo, país de origen, etnia, religión, salud, orientación sexual (Fuente 28D20).

Sin embargo, la implementación de la interseccionalidad no puede reducirse a la recogida de datos desagregados. La literatura académica alerta que considerar la interseccionalidad como **sinónimo de diversidad** puede fomentar un tratamiento de estos factores como compartimentos estancos (Hankivsky y Cormier 2011).

Interpretar la interseccionalidad como una suma de diversidades fomenta una lógica de trabajo **por ejes paralelos**, sin tener en cuenta las intersecciones reproducen la discriminación interseccional (Fuente 13E19).

6. Desafíos y recomendaciones

Nuestra investigación sobre la implementación de la interseccionalidad en el Ayuntamiento de Madrid contribuye al debate académico emergente sobre la implementación del enfoque de la interseccionalidad (Hankivsky y Jordan-Zachery 2019, Coll-Planas y Solá-Morales 2019, La Barbera y Cruells 2019). A la vez, arroja luz sobre cómo seguir avanzando en el **abordaje integral de las desigualdades interrelacionadas**. A continuación, se exponen los principales desafíos identificados y las recomendaciones para seguir avanzando en la puesta en marcha de respuestas eficaces a los problemas de discriminación sufridos por la ciudadanía madrileña.

6.1. Déficit normativo interseccionalidad

La experiencia del Ayuntamiento de Madrid ha puesto de manifiesto que la existencia de un **mandato en materia de interseccionalidad** es un elemento que favorece su implementación. En concreto, la aprobación del Plan estratégico de Derechos Humanos ha permitido la entrada de la interseccionalidad en la administración local, dándole legitimidad y contribuyendo a la difusión de este enfoque (Fuente 05F19).

Esto demuestra cómo los **marcos normativos existentes** en materia de derechos humanos pueden habilitar la acción a escala nivel local y facilitar el trabajo coordinado entre los distintos

niveles de gobierno (Fuente 13E19). Para seguir mejorando la puesta en práctica del enfoque interseccional es recomendable continuar con el impulso promovido y expandir este mandato a toda la planificación municipal.

No obstante, el déficit de **normativa vinculante** en esta área también resulta ser un desafío central. En ausencia de legislación, el abordaje de la interseccionalidad puede quedar en una mera declaración de intenciones.

La normativa sobre impacto de género se identifica como un **acelerador clave** para la atención a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en las políticas públicas (Alfama 2017). De igual manera, la adopción de normativa en materia de interseccionalidad podría contribuir a una mayor integración de esta en la práctica del Ayuntamiento de Madrid.

A este respecto, y en línea con la Recomendación General núm. 29 del Comité CEDAW 2010, el desarrollo de **normativa jurídica vinculante** en esta materia podría situar al Ayuntamiento de Madrid dentro de la vanguardia en la respuesta a las desigualdades múltiples. Piénsese como ejemplo en la Norma Foral 4/2018 para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Diputación de Bizkaia que prevé la interseccionalidad como un principio transversal.

Igualmente, la definición de **instrucciones claras** (e.g. reglamentos) sobre la aplicación de la interseccionalidad, sobre todo en aquellas áreas menos especializadas en temas de políticas sociales, constituye un aspecto a desarrollar. Se recomienda el diseño de manuales de aplicación de la interseccionalidad con **definiciones operativas** que permitan difundir qué significa la interseccionalidad y traducir los conceptos a medidas concretas, atendiendo a la estructura del Ayuntamiento y sus diferentes competencias.

6.2. Déficit de formación

El primer desafío para la implementación de la interseccionalidad es el **déficit de formación**. En línea con investigaciones previas sobre implementación de la interseccionalidad (Iyer 1993, Satterthwaite 2005, Williams 2009, Jubany et al. 2011, Espinosa-Fajardo 2018, La Barbera y Cruells López 2019), la formación se reconoce como una herramienta fundamental para proporcionar indicaciones teórico-prácticas que posibiliten la puesta en marcha de la interseccionalidad.

Este estudio pone sobre la mesa que el desconocimiento genera resistencias que dificultan la implementación (Fuentes 05F19 y 13E19). La necesidad de formación constituye un desafío central que debe enfrentarse para poder implementar exitosamente la interseccionalidad en las políticas públicas y los instrumentos jurídicos municipales.

Concretamente, se precisan actividades de formación **específicas** sobre interseccionalidad que atiendan a las **competencias de cada área y servicio** (Fuente 28D20). Así, la formación para el personal de servicios jurídicos aparece como una prioridad. Los **servicios jurídicos** con

frecuencia, y a pesar de que la interseccionalidad es originalmente una categoría de análisis jurídico, la consideran un asunto relevante solamente para el diseño de las políticas, pero no para la elaboración de la normativa (Fuentes 08D19, 27B20 y 06C20).

Para implementar la interseccionalidad no es suficiente “dar una capa de barniz” con la asistencia a un curso de unas pocas horas (Fuente 05F19). La puesta en práctica de la interseccionalidad requiere **cambios en las lógicas de trabajo consolidadas** (Fuentes 19B19, 04F19, 08D19, 22C19, 07F19, 13E19, 01G19, 27E19, 05F19 y 27B20).

El proceso de formación y sensibilización puesto en marcha durante el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019) –con la colaboración activa de las Unidades de Igualdad, en todas las áreas, distritos y empresas municipales– ha permitido ampliar la mirada al personal del Ayuntamiento. El camino está emprendido.

6.3. Déficit de coordinación

El **déficit de coordinación** entre las áreas de gobierno en la planificación estratégica es el segundo importante desafío que dificulta la implementación del enfoque de la interseccionalidad (Fuentes 19B19 y 30D19).

La implementación de la interseccionalidad requiere abordar distintos ejes de desigualdad y abordar los problemas **de forma simultánea y coordinada por parte de distintas áreas de gobiernos**. Se precisa de una transformación profunda de la cultura y dinámicas de trabajo tradicionales (Fuentes 05F19 y 04F19).

La puesta en práctica de la interseccionalidad requiere **cambios organizativos internos** (Fuentes 19B19, 04F19, 08D19, 22C19, 07F19, 13E19, 01G19, 27E19, 05F19 y 27B20). Como ocurre con otros enfoques de tipo transversal, precisa “romper muchas barreras en las formas tradicionales de trabajar” (Fuente 04F19).

La creación de **mecanismos y/o estructuras estables de coordinación** es un elemento clave para superar este desafío. Emerge como factor fundamental para garantizar que la implementación de la interseccionalidad tenga continuidad en el tiempo, independientemente de los cambios de personal o de gobierno (Fuente 01G19). También es necesaria **formación** para fomentar formas de **trabajo colaborativo** y coordinación entre áreas y servicios.

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

La reciente creación de una estructura específica y estable destinada a la **transversalización del enfoque de género** se dibuja como un espacio clave para implementar el enfoque de la

interseccionalidad de forma transversal en todas las actuaciones municipales (Fuentes 19B19 y 16E19).

Sin embargo, para que la interseccionalidad no se convierta en un apéndice secundario del *mainstreaming* de género, es necesario **dar visibilidad al cruce entre el género y las otras desigualdades estructurales** y desarrollar las competencias específicas necesarias para su ejecución efectiva.

6.4. Déficit de datos

El tercer desafío para incorporar la interseccionalidad en el diseño de las políticas municipales y su seguimiento está relacionado con el **acceso y explotación de datos desagregados**. Nuestro análisis pone en evidencia la necesidad de poder hacer **diagnósticos que reflejen la diversidad de la población** con el fin de realizar una adecuada previsión y planificación de actuaciones y servicios (Fuentes 27E19 y 22C19).

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

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

Además, el trabajo de campo ha revelado que los datos que se recogen son insuficientes para tratar a nivel cuantitativo y con **rigor estadístico** la existencia de desigualdades estructurales múltiples (Fuente 22C19). Para realizar diagnósticos con perspectiva interseccional, es necesario **cruzar las variables** para identificar las situaciones específicas que pueden vulnerar los derechos de quienes se encuentran en la intersección entre distintos factores de desigualdad (Fuentes 05F19 y 01G19).

Por otra parte, las entrevistas realizadas subrayan la necesidad de **incluir otras variables** que permitan visibilizar la existencia de diferentes formas de desigualdades estructurales vinculadas, por ejemplo, con la migración –e.g. encontrarse en situación administrativa regular o “no tener papeles”– y tener hijos pequeños a cargo (Fuentes 04F19 y 05F19).

Ahora bien, el cumplimiento de la **ley de protección de datos** (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) se presenta como el obstáculo principal para recoger esta información desagregada (Fuentes 22C19, 30D19, 04F19 y 05F19). No obstante, esta interpretación de la ley de protección de datos parece **errónea**, como demuestra la experiencia de otros países que protegen la privacidad a la vez que recogen datos desagregados (Fuentes 22C19, 27E19 y 01G19).

Habilitar la recogida y análisis de datos desagregados y **destinar personal** a este servicio es un elemento clave para la puesta en práctica de la interseccionalidad en la praxis local. Sin embargo, la implementación de la interseccionalidad no tiene por qué depender de importantes partidas de presupuesto (Fuente 13F19). Se trataría de **sistematizar recursos ya disponibles** y compartir los datos que actualmente ya se recogen en el seno de los distintos servicios municipales (Fuente 08D19).

7. ¿Por qué es importante seguir avanzando?

A pesar de los retos aún pendientes, Madrid ha sido **pionera** en la introducción de la interseccionalidad. Su implementación es un proceso en construcción que se va definiendo en su puesta en práctica. Sin embargo, se trata de un proceso que requiere, en primer lugar, **tiempo y espacio de reflexión**. Además, requiere capacidad de medición del **impacto** de las medidas adoptadas y **flexibilidad** para adecuar las herramientas al aprendizaje.

El camino está comenzado. Queda **seguir apostando** por una respuesta municipal que se comprometa a eliminar las múltiples dimensiones de desventaja que afectan la vida de la ciudadanía.

La administración municipal es la institución **más cercana a la población**. Es la que mejor puede dar respuestas eficaces frente a las situaciones concretas de discriminación específicas. Esto es especialmente importante en el actual escenario de pandemia, donde las brechas de desventajas se ven acentuadas y aumenta el riesgo de **exclusión social**.

Bibliografía

- Alfama, E. 2017. *¿Transformando el Estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género*. Tesis doctoral. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Coll-Planas, G. y Solá-Morales, R. 2019. *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales*. Terrassa: Ajuntament de Terrassa.
- Crenshaw, K. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *University of Chicago Legal Forum*, 1: 139-167.
- Crenshaw, K. 2000. Gender-related aspects of race discrimination, Background paper for Expert Meeting on Gender and Racial Discrimination, 21-24 de noviembre, Zagreb, Croacia (EM/GRD/2000/WP.1).
- Crenshaw, K. 2011. Postscript. En: Lutz, H., M. T. Herrera Vivar y L. Supik (eds.), *Framing Intersectionality: Debates on a Multi-Faceted Concept in Gender Studies*. Farnham: Ashgate, pp. 221-233.
- Espinosa-Fajardo, J. 2018. *Guía de género para políticas públicas más transformadoras*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Gender Policies in Europe*. Budapest, Hungary: CPS Books.
- Hankivsky, O. y Cormier, R. 2011. Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. *Political Research Quarterly*, 64 (1): 217-229.

- Hankivsky, O. y Jordan-Zachery, J. S. (eds.), 2019. *The Palgrave handbook of intersectionality in public policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Hesse-Biber, S.N. (ed.). 2013. *Feminist research practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hill Collins, P. y Bilge, S. 2019. *Interseccionalidad*. Madri: Morata.
- Jubany, O., Güell B. y Davis, R. 2011. Standing up to intersectional discrimination: a multidimensional approach to the case of Spain. *Droit et Cultures* 62(2): 197-217.
- La Barbera, MC. 2012. Intersectional-gender and the Locationality of Women in Transit. En: Bonifacio, G. (ed.) *Feminism and Migration: Cross-Cultural Engagements*. Cham: Springer, pp. 17-31.
- La Barbera, MC. 2016. Interseccionalidad, un concepto viajero: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *Revista InterDisciplina*, 4 (8): 103-120.
- La Barbera, MC. 2017. Interseccionalidad. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 12: 191-198.
- La Barbera, MC. y Cruells López, M. 2019. Towards the Implementation of Intersectionality in the European Multilevel Legal Praxis: B. S. v Spain. *Law & Society Review*, 53(4): 1167-1201.
- Satterthwaite, M. 2005. Women migrants' rights under international human rights law. *Feminist Review* 77: 167-171.
- Verloo, M. (ed.) 2007. *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of*
- Winker, G. y Degele, N. 2011. Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequality. *European Journal of Women's Studies*, 18: 51-66.