

# **GUÍA DE GÉNERO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS TRANSFORMADORAS**

---

Julia Espinosa Fajardo

Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO)



**OXFAM**  
Intermón

# GUÍA DE GÉNERO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS TRANSFORMADORAS

## Orientaciones para el análisis y la incidencia política

Julia Espinosa Fajardo<sup>1</sup>

Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO)

<http://genderobservatory.com/>

---

# ÍNDICE

---

PRÓLOGO.....[02]

INTRODUCCIÓN.....[03]

---

**1** LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL CICLO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS.....[06]

---

**2** ABORDAJE DE LAS CAUSAS  
ESTRUCTURALES, PARTICIPACIÓN  
E INSTITUCIONES DE IGUALDAD:  
ELEMENTOS CLAVE PARA POTENCIAR  
POLÍTICAS MÁS TRANSFORMADORAS.....[15]

2.1. ATENCIÓN A LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA  
DESIGUALDAD.....[16]

2.2. APUESTA POR LA PARTICIPACIÓN DE LAS AGENTES  
CLAVES EN MATERIA DE IGUALDAD.....[24]

2.3. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE  
IGUALDAD.....[25]

---

1 Julia Espinosa Fajardo (jespinosafajardo@yahoo.es). Doctora en Ciencia Política, experta en género, evaluación y políticas públicas e investigadora del Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO).

---

### 3 ACCIONES PARA AVANZAR HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS TRANSFORMADORAS: DEL DIAGNÓSTICO AL APRENDIZAJE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....[28]

#### 3.1. HACIA UN DIAGNÓSTICO MÁS SENSIBLE AL GÉNERO.....[28]

EJEMPLO: LAS ACTUACIONES DE ACCESO A LA VIVIENDA.....[31]

#### 3.2. LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO ELEMENTO CENTRAL DEL DISEÑO.....[35]

EJEMPLO: LAS POLÍTICAS DE PERMISOS DE PARENTALIDAD.....[37]

#### 3.3. FRENTE A LAS RESISTENCIAS: ACCIONES PARA UNA IMPLEMENTACIÓN TRANSFORMADORA.....[40]

EJEMPLO: LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA IGUALDAD.....[41]

#### 3.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA EL APRENDIZAJE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE IGUALDAD.....[45]

EJEMPLO: LOS PLANES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL CONSUMO DE TABACO.....[47]

---

### 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....[51]

BIBLIOGRAFÍA.....[59]

EXPERTAS ENTREVISTADAS.....[63]

ANEXO. DIEZ PASOS PARA AVANZAR HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS CON MAYOR PODER TRANSFORMADOR DE GÉNERO.....[65]

---

*“La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz.*

*Para obtener el desarrollo sostenible basado en el ser humano, es indispensable que haya una relación transformada, basada en la igualdad, entre mujeres y hombres”.*

Capítulo 1, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995)

## **¿APUESTAS POR EL DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE?**

## **¿QUIERES SER ACTIVISTA POR LA IGUALDAD?**

---

## PRÓLOGO

---

Esta guía quiere ser un instrumento para todas aquellas personas que llevan a cabo análisis de políticas públicas o diseñan acciones de incidencia política y que, con su trabajo, quieren contribuir a una mayor igualdad real entre mujeres y hombres como elemento clave para la justicia social.

En sus páginas, encontrarán ideas fuerza sobre cómo dirigir la mirada a la desigualdad de género, y su intersección con otras desigualdades, en las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas de cara a impulsar su potencial transformador de género.

Para la elaboración de esta guía, se ha llevado a cabo una revisión, lectura y análisis de las principales publicaciones en materia de género y políticas públicas a escala internacional y nacional. Asimismo, se han desarrollado un total de siete entrevistas a expertas en género que trabajan en materia de políticas públicas desde la Academia, las administraciones públicas, la consultoría de género y las organizaciones feministas.

Los aportes de las expertas entrevistadas han sido clave para la consolidación de las orientaciones expuestas así como para el diseño de los ejemplos prácticos que aquí se comparten. En este sentido, aprovechamos este espacio para agradecer a Carmen Castro García, Paula Cirujano Campano, Amparo García Laureano, Emanuela Lombardo, María Luisa Jiménez Rodrigo, Sonia Ruiz García y Anabel Santos Castro su colaboración, tiempo y generosidad para compartir sus conocimientos y experiencias.

---

# INTRODUCCIÓN

---

La igualdad de género constituye un principio fundamental de nuestro marco normativo y así queda reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en los diferentes tratados constitutivos de la Unión Europea. Igualmente, el compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres por parte del Estado español se pone de manifiesto en la subscripción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), de su protocolo facultativo, de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995) y a la Agenda 2030, entre otras referencias internacionales.

Fruto de este marco normativo y compromisos internacionales, el Estado español asume su obligación de poner en marcha leyes, políticas públicas y medidas concretas que contribuyan a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Ambos se reconocen en la actualidad como elementos claves para el bienestar social, el disfrute de los derechos humanos y la mejora en términos de desarrollo sostenible.

Ahora bien, aunque en las últimas décadas se han producido importantes avances en términos de igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad española, la discriminación contra las mujeres y las desigualdades de género persisten en numerosos ámbitos como el acceso al trabajo remunerado, el desarrollo de trabajo de cuidado no remunerado, el tipo de formación seleccionada, la violencia machista, entre otras áreas. Asimismo, como una amplia literatura subraya, la crisis, que ha acentuado estas desigualdades, y la respuesta política a la misma están generando retrocesos en los avances alcanzados (Alfama, 2017; Gálvez y Rodríguez-Modroño, 2016; y Walby, 2015).

La presente guía pretende ser una herramienta para contribuir a un análisis de políticas públicas que ponga de manifiesto cómo se promueve o no la igualdad de género desde las mismas y

---

**La discriminación  
contra las mujeres y  
las desigualdades de  
género persiste**

---

cuáles son los desafíos en este sentido. A la par, persigue servir para el diseño de acciones de incidencia política que promuevan políticas públicas más transformadoras en términos de género.

A este respecto, la guía no tiene como foco las políticas específicas de género u orientadas a mujeres. Por el contrario, persigue ser un instrumento para acercarse a las políticas públicas en su conjunto en línea con la estrategia de mainstreaming de género, que subraya la necesidad de incluir la igualdad de género en el centro de todas las políticas y a lo largo de todo su ciclo. Las políticas públicas suelen considerarse como neutras respecto al género bajo la asunción de que la formulación y ejecución de las políticas benefician a todas las personas de forma equivalente (EIGE, 2016a). Grosso modo, se considera que las políticas son neutras al género porque se han diseñado pensando en el beneficio de la población en su conjunto y, por ende, de forma igual para todas las personas, sin hacer distinciones entre mujeres y hombres. Sin embargo, tal y como recoge la amplia bibliografía sobre impacto de género y mainstreaming de género, si no se realizan acciones específicas para promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres, las políticas públicas tienden a reproducir el orden desigual de género y pueden tener un impacto diferente en mujeres y hombres, incluso cuando esta consecuencia no estuviera prevista ni se deseara (EIGE, 2016a; Emakunde, 2013; González et al., 2005; y Roggeband, 2003). Asimismo, el fuerte enraizamiento de la desigualdad de género en innumerables normas y estructuras sociales provoca que el trabajo por la igualdad no sea una tarea sencilla y asistimos a múltiples dificultades y resistencias a lo largo del ciclo de vida de las políticas. Por ende, se requiere un cuestionamiento de sus causas estructurales de forma constante, con suficientes recursos y a todos los niveles de la acción pública.

Si revisamos de forma específica la literatura sobre género y políticas públicas, se pone de manifiesto que no siempre se incorporan las cuestiones relativas a la igualdad de género en las fases de diagnóstico y diseño. Cuando se hace, además, coexisten diferentes comprensiones sobre la igualdad entre mujeres y hombres, y no todas ellas cuestionan las causas estructurales de la desigualdad. A la par, nos encontramos ante un grado desigual de institucionalización de la desigualdad como problema público, los compromisos políticos, con frecuencia, se evaporan durante la implementación de las iniciativas, y la

---

**Si no se realizan acciones específicas para promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres, las políticas públicas tienden a reproducir el orden desigual de género**

---

---

**Se requiere un cuestionamiento de las causas estructurales de la desigualdad de género de forma constante, con suficientes recursos y a todos los niveles de la acción pública**

---

rendición de cuentas y transparencia sobre cómo las políticas públicas impactan en las vidas de mujeres y hombres es muy reducida. Además, la participación de mujeres, las organizaciones pro-igualdad de género, el movimiento feminista y colectivos específicos afectados por la intervención -central para avanzar en términos de igualdad- no suelen potenciarse a lo largo del ciclo de las políticas.

En este contexto, la guía quiere contribuir a visibilizar dónde se producen y reproducen las desigualdades de género en interrelación con otros tipos de desigualdades, cómo se contribuye a ello -de forma intencional o no intencional- desde las políticas públicas, y cómo pueden promoverse acciones más transformadoras a lo largo del ciclo de las políticas públicas, desde el diagnóstico del problema público a su evaluación.

Para ello, la guía se estructura en tres grandes capítulos y un cuarto de conclusiones y recomendaciones. En el primer capítulo se introducen los conceptos básicos sobre igualdad de género y políticas públicas. El segundo capítulo -en línea con la literatura sobre género y política- recoge los elementos claves para avanzar hacia políticas públicas con mayor potencial de transformación en términos de igualdad. Por su parte, el tercer capítulo aterriza las diferentes fases del ciclo de la política y presenta acciones específicas a realizar en cada una de ellas para evitar que el compromiso con la igualdad de género se diluya en la praxis política. Para ayudar a la comprensión y puesta en práctica, estas acciones se acompañan de un conjunto de ejemplos concretos en materia de acceso a la vivienda, educación, salud y trabajos. Por último, las conclusiones y recomendaciones sintetizan un conjunto de actividades de análisis e incidencia política a impulsar para avanzar en términos de igualdad. ¿Te unes a nosotras en el trabajo por la igualdad?

---

**Esta guía quiere  
ayudar a visibilizar  
dónde se producen  
y reproducen las  
desigualdades, cómo  
se contribuye a ello  
y cómo se pueden  
promover acciones  
más transformadoras**

---

# 1

## LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La incorporación de la igualdad de género como contenido de las políticas públicas es relativamente reciente. Desde la década de los 70 en las democracias occidentales y desde los 80 en el Estado español comenzaron a ponerse en marcha las primeras acciones públicas para promover la igualdad entre mujeres y hombres, fundamentalmente con la creación de organismos específicos para ello -como el Instituto de la Mujer, la definición de políticas públicas concretas sobre esta materia, como los planes de igualdad de oportunidades, y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como nuestro marco actual de referencia.

A grandes rasgos, la igualdad de género se reconoce hoy por hoy como un elemento clave para el bienestar y el desarrollo humano. No obstante, las políticas públicas en el escenario post-crisis suponen un retroceso en esta dirección. A continuación se presentan algunas ideas clave para comprender de qué hablamos cuando nos referimos a la promoción de la igualdad de género a través de las políticas públicas. En concreto, como punto de partida diferenciamos el concepto de “género” del de “sexo biológico” y lo vinculamos con otros factores de desigualdad. El objetivo es subrayar el carácter social de lo “femenino” y lo “masculino”, romper con la identificación que con frecuencia se hace entre género y mujeres, y abrir la mirada a las desigualdades múltiples. De forma posterior, abordamos cómo la “igualdad de género” se define y se asume como compromiso internacional, presentamos la estrategia de “mainstreaming de género”, y valoramos cómo se traduce la apuesta por la igualdad en la práctica política. Con ello se pretende aclarar qué implica apostar por “igualdad de género” y el “mainstreaming de género”, y cuáles son los desafíos en la actualidad. Por último, dada la praxis política actual, proponemos mirar a las diferentes fases del ciclo de la política pública para hacer análisis e incidencia política en materia de igualdad de género.

## GÉNERO NO ES SINÓNIMO DE MUJER

Con frecuencia, el concepto de “género” se utiliza como sinónimo de mujer. Sin embargo, su significado va mucho más allá y ha ido ampliándose desde su emergencia en el seno de las ciencias sociales en la década de los 70 del siglo pasado. En esos momentos, la discriminación contra las mujeres se comprendía y legitimaba como parte del “orden natural” en el que se apoyaba el funcionamiento de la sociedad. Se asumía que mujeres y hombres -por su naturaleza biológica- tenían diferentes funciones sociales y ésta era la base para justificar las desigualdades existentes.

En este marco, el concepto de “género” surge frente al de “sexo biológico” para poner de manifiesto cómo la discriminación y la desigualdad se construyen socialmente y, por ende, son modificables, entre otras vías, a través de la acción política. Así, mientras que el concepto de “sexo biológico” hace referencia a las características otorgadas por los genes, el concepto de “género” se refiere a las características sociales asociadas al hecho de ser mujer o ser hombre en un momento y contexto determinados. En este sentido, guarda relación con los derechos, responsabilidades, oportunidades y roles asignados por el hecho de nacer con uno u otro “sexo biológico” en una sociedad concreta.

Las desigualdades entre mujeres y hombres, por tanto, no son naturales sino que se enraízan en las diferentes visiones y valoraciones sociales sobre lo femenino y masculino, así como en las asignaciones otorgadas a mujeres y hombres. Unas visiones y asignaciones que, por otra parte, se apoyan en la dicotomía mujer versus hombre, cuestionada ampliamente desde los estudios de género. A este respecto, en los últimos años se subraya la necesidad de reconocer las variaciones ligadas a la identidad de género (mujer, transgénero, hombre), la expresión de género (femenino, andrógino, masculino), la orientación afectivo-sexual (homosexual, bisexual, heterosexual) y el propio sexo biológico (mujer, intersexual, hombre). Asimismo, desde los estudios de interseccionalidad se subraya que la desigualdad de género atraviesa y se encuentra entrelazada con otros tipos de desigualdades basados en la edad, la clase social, la etnia, las capacidades diferentes, la religión, entre otros (Kantola y Lombardo, 2017). Esto implica concebir el “género” como “una constelación de ideas y prácticas sociales que están situadas históricamente dentro de múltiples sistemas de opresión que, a

---

**La discriminación y la desigualdad se construyen socialmente y, por ende, son modificables, entre otras vías, a través de la acción política**

---

la vez, se construyen mutuamente" (Collins, 2000 en Squires, 2007: 161 y 162).

## EL COMPROMISO INTERNACIONAL CON LA IGUALDAD DE GÉNERO

Ahora bien, aunque el concepto de "género" nace en los 70 y ha ido ganando en profundidad desde entonces, hay que esperar hasta la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas -celebrada en Beijing en 1995- para que dicho concepto empiece a incorporarse en la agenda política internacional y comience a atravesar el principio normativo de igualdad entre mujeres y hombres. En 1975 ya se había proclamado el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, pero no es hasta dos décadas después cuando se asume que el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres es estructural y sistémico. En este sentido, se vincula con las diferentes valoraciones, asignaciones y percepciones sociales sobre los mismos, así como con las desiguales relaciones de poder existentes entre ambos. En paralelo, se reconoce por primera vez a escala internacional la necesidad de promover la "igualdad de género" como un requisito previo para el desarrollo, la paz y la justicia social.

En un contexto marcado por el reconocimiento de la equivalencia humana, la no discriminación y la valoración de las diferencias, la igualdad de género "exige considerar, valorar y favorecer en forma equivalente las diferencias en necesidades, intereses, comportamientos y aspiraciones de mujeres y hombres respecto a los mismos e iguales derechos" (García Prince, 2008: 23). La igualdad de género implica que las personas tienen el mismo valor independiente del género, y por lo tanto, tienen los mismos derechos. En esta dirección, la igualdad de género supone que las diferentes aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres sean consideradas, valoradas y promovidas de igual manera. No significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido mujeres u hombres.

---

**La igualdad de género supone que las diferentes aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres sean consideradas, valoradas y promovidas de igual manera**

---

## EL MAINSTREAMING DE GÉNERO COMO HERRAMIENTA PARA LA IGUALDAD

De la mano de este reconocimiento de la "igualdad de género" como parte del marco normativo y como objetivo político a promover, la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer o Conferencia de Beijing también supuso un punto de inflexión con la definición de la estrategia de mainstreaming de género -junto con la de empoderamiento de las mujeres- como un elemento clave para avanzar hacia sociedades más equitativas. Esta estrategia considera que no es posible avanzar hacia la igualdad si no se producen cambios sustanciales en las propias políticas públicas e instituciones sociales que reproducen un orden de género injusto. Por una parte, las políticas públicas no son neutras al género. Como el European Institute for Gender Equality (EIGE) subraya, incluso si las políticas tratan igual a mujeres y hombres, las mujeres aún no cuentan con igual acceso y control a los recursos y bienes materiales e inmateriales. Por esta razón, cuando se da una misma respuesta política para mujeres y hombres, se tiende a reproducir e incluso se pueden acentuar las desigualdades de género existentes (2016). Por otra parte, las desigualdades de género tienen un carácter estructural y sistémico, se encuentran fuertemente enraizadas en los valores e instituciones sociales. Todo ello hace que se precise de una atención sistemática a la perspectiva de género en todo el ciclo político y en las instituciones públicas.

En este sentido, el mainstreaming implica situar la igualdad de género en el centro de la agenda política e introducir la perspectiva de género en todas las áreas, niveles y fases del proceso político así como en las propias instituciones. En la práctica, supone desplazar "la atención de las políticas de igualdad hacia políticas cotidianas y a las actividades de los actores involucrados de ordinario en los procesos políticos en juego" (Consejo de Europa, 2001: 26).

### DEL COMPROMISO CON LA IGUALDAD Y EL MAINSTREAMING DE GÉNERO A LA PRÁCTICA POLÍTICA

Pero, ¿cómo se traduce el compromiso internacional con la igualdad de género y con la estrategia de mainstreaming de género en las políticas públicas? De acuerdo con los estudios

---

**El mainstreaming implica situar la igualdad de género en el centro de la agenda política e introducir la perspectiva de género en todas las áreas, niveles y fases del proceso político así como en las propias instituciones**

---

sobre género y política, el compromiso con la igualdad tiende a diluirse en la práctica de las políticas públicas. Como subraya la literatura especializada sobre políticas públicas, las políticas no son hechos naturales sino que emergen en un contexto social y responden a una lucha de intereses sobre qué debe abordarse desde las instituciones públicas (Squires, 2008). En este sentido, la apuesta por la igualdad de género en las políticas públicas es resultado de un proceso político de definición de qué es importante abordar y cómo hacerlo desde las instituciones públicas. Así, en el caso de las democracias occidentales y del Estado español la desigualdad entre mujeres y hombres empieza a diagnosticarse como problema público y a incorporarse en las políticas públicas a partir de los años 70 y de los 80, respectivamente. Desde entonces, los principales avances se han ligado al desarrollo de legislación en materia de género -siendo la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres la referencia marco hoy por hoy, el diseño de políticas específicas de igualdad, y la creación de instituciones específicas para ello. Igualmente, impulsado por la Unión Europea y reconociendo que las políticas no son neutras al género, se ha promovido la evaluación previa del impacto de género a través de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género y legislaciones en la misma dirección por parte de diferentes Comunidades Autónomas.

No obstante, hemos asistido y asistimos a que este compromiso con la igualdad de género adquiere diferentes significados en el diagnóstico y diseño de las políticas, no siempre ligado al carácter estructural del concepto de "género". En este sentido, existe con frecuencia una atención específica a las mujeres en tanto que cuidadoras y madres -en tanto que sus "funciones naturales"- más que un análisis y abordaje de las causas estructurales de la desigualdad de género y de las relaciones de poder entre mujeres y hombres (Bustelo y Lombardo, 2007). Por otro lado, la atención a la desigualdad entre mujeres y hombres suele ser objeto de políticas específicas de igualdad pero sigue sin atravesar el conjunto de políticas públicas. En este sentido, son numerosas las políticas que aún son ciegas al género<sup>2</sup> y contribuyen a reproducir esta desigualdad. La práctica de los

---

### **El compromiso con la igualdad tiende a diluirse en la práctica de las políticas públicas**

---

2 La "ceguera al género" se explica por la dificultad de "ver" los desiguales puntos de partidas de mujeres y hombres y por asumir que las políticas impactan de igual forma en ambos géneros (Emakunde, 2013).

informes de impacto de género, asimismo, es desigual y se ha visto afectada por la crisis y las políticas puestas en marcha a raíz de la misma. En términos de implementación, seguimiento y evaluación, la igualdad de género tiende a evaporarse en la ejecución de políticas no específicas, existen dificultades, y resistencias institucionales para avanzar en esta dirección y es muy reducida la cultura de transparencia y rendición de cuentas en términos de género. Todo ello, además, en un contexto institucional que apenas fomenta la participación ciudadana en el ciclo de vida de las políticas públicas y, de forma específica, que no implica de forma activa a las mujeres, las organizaciones pro-igualdad y el movimiento feminista. Son, por tanto, múltiples los retos y, con ello, las áreas de acción para fomentar políticas públicas con mayor poder transformador de género.

---

### **El compromiso con la igualdad tiende a diluirse en la práctica de las políticas públicas**

---

#### EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MARCO PARA EL ANÁLISIS Y LA INCIDENCIA POLÍTICA

Dada la praxis de las políticas públicas y el impacto negativo que unas políticas ciegas al género tienen en perpetuar la discriminación contra las mujeres y la desigualdad de género, a continuación se realiza una propuesta orientada al análisis de las mismas y a la incidencia política. La finalidad es contribuir a políticas públicas más transformadoras en términos de igualdad de género.

De acuerdo con la literatura revisada, unas políticas públicas con mayor potencial transformador son aquellas que de forma audaz y eficaz promueven la igualdad de género y fomentan el empoderamiento de las mujeres. Es decir, promueven tanto la igualdad de derecho o de *jure* como la igualdad sustantiva o de *facto*<sup>3</sup>. De acuerdo con la práctica existente, esto implica abordar las causas estructurales de la desigualdad, dar voz a las y los principales agentes críticos en materia de igualdad, y dotarse de mecanismos y herramientas institucionales adecuados (Lombardo, 2005).

---

3. La igualdad de derecho o de *jure* supone una titularidad de derechos que opera legítimamente al margen de las diferencias y diversidades que puedan ser socio culturalmente significativas. La igualdad sustantiva o de *facto*, por su parte, implica la efectuación real de los derechos consagrados como iguales para todas y todos (García Prince, 2008).

La propuesta para el análisis de las políticas y la incidencia política toma el marco clásico del ciclo de las políticas públicas, reconociendo la interconexión y solapamiento de algunas de estas etapas en la práctica política real, e incluye una atención específica a los contenidos de género incluidos, los procesos de participación promovidos, y las estructuras y recursos institucionales asignados. En todo este proceso, se reconoce la intersección de la desigualdad de género con otras formas de desigualdades.

De forma concreta, dirige la mirada a cuatro grandes fases en este ciclo: la identificación o diagnóstico del problema, el diseño de la política, su implementación, y su seguimiento y evaluación (Subirats et al., 2008). En todas estas fases propone preguntarse: ¿Qué contenidos de género e interseccionalidad se incluyen? ¿Cómo participan mujeres, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista y colectivos afectados por el área de intervención? ¿Con qué estructuras y recursos institucionales se cuenta? Veamos, a continuación, cada una de estas fases.

La fase 1. Identificación o diagnóstico constituye el momento en que una determinada cuestión social es conceptualizada como “problema público”. En esta fase, resulta clave indagar sobre qué se identifica como problema en la política pública analizada y, desde un enfoque de género, cómo se vinculan las desigualdades de género con el problema identificado, y qué contenidos de género e interseccionalidad se toman en consideración en el diagnóstico. Asimismo, resulta central analizar quién tiene voz en la definición del problema y si se incluyen las demandas de las mujeres, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista y colectivos afectados. Todo ello, además, analizando las estructuras institucionales de igualdad y recursos asignados para promover la inclusión de los contenidos de género e interseccionalidad en esta fase de identificación.

Respecto a la fase 2, diseño, en la misma se define un modelo de intervención sobre el problema público a abordar indicando objetivos, medidas, procesos, recursos e indicadores. En este momento, y atendiendo a cómo se aborda la igualdad, es necesario examinar si la misma se reconoce dentro de los objetivos, y si se definen medidas y procesos para avanzar en esta dirección. Igual, resulta central analizar si se establecen recursos específicos para promover la igualdad y se definen indicadores

---

**Unas políticas públicas con mayor potencial transformador son aquellas que de forma audaz y eficaz promueven la igualdad de género y fomentan el empoderamiento de las mujeres**

---

---

**Hay que abordar las causas estructurales de la desigualdad; dar voz a las y los principales agentes críticos en materia de igualdad; y dotarse de mecanismos y herramientas institucionales adecuados**

---

para medir los logros en esta materia. En este momento, resulta central analizar si en la inclusión de la igualdad en el diseño se abordan las causas estructurales de la desigualdad de género y su interconexión con otros tipos de desigualdad o sólo se persigue la inclusión de las mujeres.

**Gráfico 1. El ciclo de las políticas públicas. Diferentes fases para el análisis y la incidencia política.**



---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2001, citado en Subirats et al., 2008: 116).

---

En paralelo, en esta fase, también hay que dar respuesta a si se incluye la voz de las mujeres y otros agentes claves en materia de igualdad, y si las estructuras institucionales de igualdad participan y cuentan con recursos para ello.

La fase 3, implementación, constituye la etapa durante la cual se ponen en marcha las diferentes actividades planificadas, y es “generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan” (Subirats et al., 2008: 46). A este respecto, los estudios sobre género y políticas públicas subrayan la necesidad de indagar en si se atiende a las dificultades y resistencias a las que hace frente el compromiso con la igualdad en la ejecución de las políticas.

A la par, resulta central indagar sobre cómo participan mujeres y agentes claves en materia de igualdad en la ejecución de las políticas, qué estructuras institucionales de igualdad están

contribuyendo a la misma, y qué recursos -humanos, monetarios y temporales- se asignan a la implementación de acciones de igualdad.

Por último, en la fase 4, seguimiento y evaluación, que también puede encontrarse a lo largo del ciclo de la política y no sólo como fase final, se persigue analizar cómo se va gestionando e implementando la política así como valorar su diseño e impactos de una acción pública, entre otras dimensiones. Desde un enfoque de género, cabe indagar en si se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación que faciliten la rendición de cuentas, el aprendizaje y la mejora, exponiendo avances y retos en términos de igualdad de género. En esta fase, también es muy importante valorar qué voces se incluyen, qué espacios de participación se definen, qué estructuras institucionales de igualdad se implican y con qué recursos.

En los siguientes capítulos se profundiza en esta propuesta orientada a promover un análisis de las políticas públicas así como incidencia política para políticas públicas con mayor potencial transformador de género. Para ello, se presentan a continuación los elementos subrayados por los estudios de género y políticas públicas como centrales para evitar la evaporación del compromiso de género en la práctica política. A partir de aquí y acompañadas de ejemplos prácticos, en el capítulo posterior se presenta un conjunto acciones de análisis e incidencia a fomentar en cada fase del ciclo de la política.

## 2

# ABORDAJE DE LAS CAUSAS ESTRUCTURALES, PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONES DE IGUALDAD: ELEMENTOS CLAVES PARA POTENCIAR POLÍTICAS MÁS TRANSFORMADORAS

A menudo las políticas públicas, como se ha mencionado, no reconocen las desigualdades de género y, de forma no siempre intencional, suelen incluir presunciones que reproducen el orden desigual de género (EIGE, 2016a; Emakunde, 2013; Roggeband, 2003). Además, cuando dicen apostar por la “igualdad de género”, no siempre se da respuesta a las desigualdades estructurales existentes entre mujeres y hombres y, con frecuencia, el foco se pone en atender a las mujeres, en muchas ocasiones en tanto que madres y cuidadoras. A este respecto, frente a un enfoque transformador de género, que propone medidas para atacar a las causas estructurales de la desigualdad, persiste un enfoque integracionista orientado a incluir a las mujeres en las políticas públicas sin dirigir la mirada a las desiguales relaciones de poder entre los géneros y su interconexión con otras formas de desigualdad (Kantola y Outshoorn, 2007 y Walby, 2005).

Por otro lado, cuando se adopta un enfoque transformador, la implementación de acciones pro igualdad de género hace frente a importantes dificultades que coadyuvan en la dilución del compromiso con la igualdad en la práctica de las políticas públicas. Como hemos subrayado, la desigualdad de género se encuentra fuertemente enraizada en nuestra sociedad y las propias instituciones que promueven cambio en esta materia también se enfrentan a resistencias al respecto. Todo ello hace que el trabajo por la igualdad de género sea lento y precise de constancia, persistencia y pericia. Similar tendencia de evaporación del género se observa en el momento del seguimiento y la evaluación. En un contexto institucional pobre en relación a mecanismos de rendición de cuentas, aprendizaje y mejora, la inclusión de contenidos de género en la evaluación de las políticas públicas es un campo a promover.

En este contexto, aparte de un mandato claro de género, para avanzar hacia políticas con mayor poder transformador hay que asegurar que existe un abordaje adecuado en la política pública de las causas estructurales de la desigualdad de género y su

---

**El trabajo por la igualdad de género es lento y precisa de constancia, persistencia y pericia**

---

intersección con otros tipos de desigualdad, que participan de forma activa las y los principales agentes críticos en materia de igualdad, y que se cuenta con estructuras de igualdad y recursos institucionales para ello. A continuación, tomando como referencia los estudios sobre género y políticas públicas, se profundiza en estos tres elementos centrales para evitar que el compromiso con la igualdad se diluya en la praxis política. En el siguiente capítulo, y tomando los mismos como referencia, se profundiza en acciones de análisis e incidencia en cada una de las fases de la política pública.

---

## 2.1. ATENCIÓN A LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA DESIGUALDAD

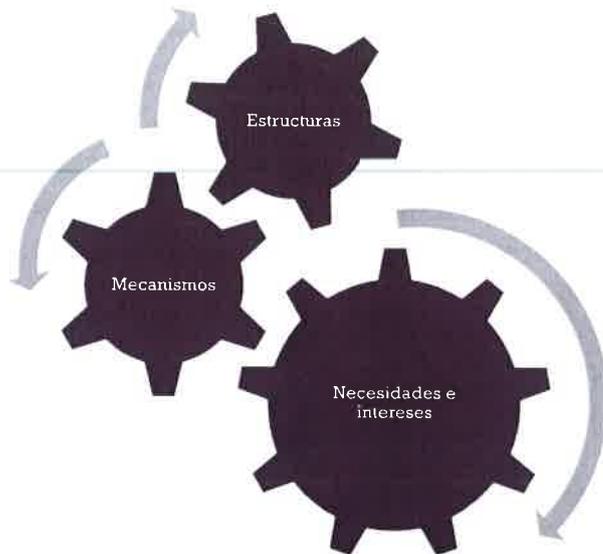
---

La desigualdad entre mujeres y hombres se vincula con causas múltiples y entrelazadas que producen y reproducen una relación desigual entre los géneros así como una discriminación de las mujeres en ámbitos como la familia, el mercado laboral formal, la política, la cultura, la sexualidad, entre otros. Tal y como recoge Staud, "en todas las sociedades la estructura de las relaciones de género crea diferentes oportunidades, experiencias y beneficios" (2003: 56). En este marco, la atención sistemática a las causas estructurales que explican los modelos específicos de relaciones de género en cada contexto determinado constituye un elemento muy importante en la promoción de la igualdad. Esto implica considerar las diferentes formas en que mujeres y varones participan en el hogar, en la economía y en la sociedad e identificar las estructuras y mecanismos que perpetúan los patrones de desventaja de las mujeres. Es decir, supone comprender cómo se configura socialmente el ser mujer o el ser hombre considerando las relaciones de poder existentes entre ambos sexos para explicar las desigualdades entre los mismos.

---

**La atención sistemática a las causas estructurales que explican los modelos específicos de relaciones de género en cada contexto determinado constituye un elemento muy importante en la promoción de la igualdad**

---

**Gráfico 2. Áreas de género**

**Fuente:** Elaboración propia.

De acuerdo con los diferentes modelos de análisis de género<sup>4</sup> desarrollados desde la década de los 80 y las diferentes propuestas de evaluación del impacto de género<sup>5</sup>, la atención a las causas estructurales de la desigualdad supone tomar en consideración cómo esta manifiesta en tres grandes áreas: las estructuras, los mecanismos, y las necesidades e intereses.

Las estructuras guardan relación con el modo de ordenación social –expreso en normas, valores, instituciones y organizaciones– que marcan las desiguales relaciones de género. Los mecanismos, por su parte, hacen referencia a los procesos y visiones de género que reflejan y contribuyen a mantener dichas estructuras y, con ello, las desigualdades. Las necesidades e intereses son resultado de estas estructuras y procesos, y difieren en mujeres y hombres.

4 Desde la década de los 80 diferentes han sido los marcos de análisis de género desarrollados. Entre ellos destacan: el marco analítico de Harvard, el "Triple rol" de Moser, la matriz de análisis de género (MAG), el marco de empoderamiento de la mujer o método de Longwe y la metodología de análisis de las relaciones sociales (PNUD, 2001). Cada uno de ellos ha contribuido a poner el foco en diferentes dimensiones de género claves en el momento de diagnóstico y diseño.

5 La evaluación del impacto de género comienza a tomar fuerza con la aprobación de la estrategia de *mainstreaming* de género en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995) y los impulsos posteriores por parte de la Unión Europea.

Ligado a estas tres grandes e interconectadas áreas, también han de tomarse en consideración en las políticas públicas las dimensiones de género que se exponen a continuación. Cada una de ellas se vincula de un modo específico con la desigualdad de género y constituye un elemento clave a la hora de comprender el funcionamiento de la desigualdad y la discriminación contra las mujeres. No obstante, no todas las dimensiones de género resultan relevantes para todas las políticas públicas, sino que depende en gran medida del sector de intervención específico tal como el acceso a la vivienda, educación, salud, trabajos, entre otros. En todo caso, una política pública que quiera contribuir a la igualdad ha de considerar las diferentes áreas y dimensiones de género a lo largo de su ciclo de vida.

**La desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples**

**Tabla 1. Áreas y dimensiones de género**

Áreas de análisis	Dimensiones de género
Estructuras	División sexual del trabajo
	Organización de la vida privada
	Organización sociopolítica
Mecanismos	Normas y valores asociados al género
	Roles de género
	Acceso y control de recursos materiales e inmateriales
	Participación de mujeres y hombres
	Control del cuerpo de las mujeres
Necesidades e intereses	Necesidades prácticas
	Intereses estratégicos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de EIGE (2016), Emakunde (2013), Lombardo (2006), Roggeband (2003), PNUD (2001), Comisión Europea (1998) y Miller y Razavi (1998).

Ahora bien, antes de presentar cada una de las dimensiones de género, hay que subrayar que para un abordaje de las causas estructurales de la desigualdad es necesario atender a la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad, basadas en la clase social, la edad, la etnia, las capacidades diferentes, la religión, entre otros factores. Los estudios sobre interseccionalidad muestran que la desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad. En este sentido, la desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples.

La diversidad se ha asumido como una característica intrínseca de la sociedad y como un elemento fundamental en todo el ciclo de las políticas públicas (Squires, 2008; Bustelo y Lombardo, 2007; Staud, 2003). En este sentido, ha de tenerse

**El abordaje de la desigualdad de género ha de reconocer que la misma es una constante y atraviesa siempre al resto de las desigualdades**

en cuenta en el análisis de cómo se aborda la desigualdad de género, entendiendo que los diferentes tipos de desigualdades no son equivalentes sino que tienen un carácter definido y unos mecanismos y procesos propios de gestación (Kantola y Lombardo, 2017 y Verloo, 2006). Asimismo, el abordaje de la desigualdad de género ha de reconocer que la misma es una constante y atraviesa siempre al resto de las desigualdades (Miller y Razavi, 1998).

## ESTRUCTURAS

- La **división sexual del trabajo**: La distribución del trabajo se describe como “todas las normas, valores, instituciones, y organizaciones que conciernen el trabajo retribuido y no retribuido y la toma de decisiones sobre ellos” (Lombardo, 2006: 18). En la actualidad, la división del trabajo está marcada por la jerarquía existente entre mujeres y hombres, y entre las mismas mujeres. Aunque existen variaciones de acuerdo con la edad, la clase social y etnia, entre otros aspectos, en términos generales se observa una división sexual del trabajo que ubica a las mujeres en los puestos de menor remuneración y responsabilidad así como en trabajos informales, con menor grado de protección social, y no remunerados, asumiendo la mayor carga de trabajo de cuidado y doméstico. Asimismo, existe una tendencia generalizada a la segregación horizontal y vertical.
- La **organización de la vida privada**: Puede definirse como el conjunto de “normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as” (Lombardo, 2006: 18). Hace referencia a la “forma en que se organiza la convivencia, cómo y con quién viven las personas, la reproducción y la sexualidad” (Emakunde, 2013: 37). En la actualidad y a pesar de los cambios en esta dimensión, se asume como norma la heterosexualidad y con frecuencia la sexualidad femenina continúa siendo invisible o se liga directamente a la sexualidad masculina.

Por otra parte, la organización de la vida privada también se apoya en los diferentes roles y valoraciones asociados a la maternidad y la paternidad. Ligado a la maternidad, entendida

como elemento central de la identidad femenina, se les asigna a las mujeres la responsabilidad principal del trabajo de cuidado doméstico y familiar. Estas diferencias tienen consecuencias en la posición socio-económica de mujeres y hombres, y se refuerzan en ocasiones por factores culturales, étnicos, religiosos, relacionados con la edad y entre otros (EIGE, 2016a).

- La **organización socio-política**: Se describe como “las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía” (Lombardo, 2006: 18). Se vincula con el disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales, así como con las oportunidades de participar en condiciones de igualdad en todos los aspectos de la vida social y política. Los medios de comunicación, junto con las estructuras de toma de decisiones de los órganos políticos, consejos y comisiones son una parte importante de esta estructura (EIGE, 2016a).

Hoy por hoy, existe un desigual disfrute de derechos, las mujeres siguen participando en menor grado en los órganos de toma de decisiones, y los medios de comunicación reproducen una visión estereotipada sobre lo femenino y lo masculino. Esto implica limitaciones en la participación y representación de las mujeres, restricciones a su papel público tanto en el espacio laboral como el político, e inseguridad y desprotección de las mujeres que se manifiesta en la violencia de género (Lombardo, 2006).

## MECANISMOS

- **Las normas y valores sociales basados en el género**: Las normas y valores sociales de género hacen referencia al conjunto de reglas formales e informales y creencias sociales sobre la feminidad y la masculinidad, y las relaciones de género. Se vinculan con las oportunidades de participar por igual en todos los aspectos de la sociedad, e influyen en las expectativas sobre modos de comportamiento, conductas y desarrollo de tareas, y actividades asociadas a mujeres y hombres. Asimismo, con frecuencia, reproducen los estereotipos de género (EIGE, 2016a).

Los estereotipos de género son ideas preconcebidas a través

de las cuales se asignan arbitrariamente características y papeles determinados por su género a mujeres y varones. Estos estereotipos son el resultado y la causa de actitudes, valores, normas y prejuicios profundamente arraigados que infravaloran a las mujeres en relación a los hombres, y que otorgan menor valor a lo tradicionalmente definido como “femenino”.

Las normas y valores resultan centrales para comprender las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. En este punto, conviene distinguir normas formales (derechos y acceso a la justicia) y normas informales y valores (reglas y creencias sobre lo femenino y lo masculino). Ambos influyen en la división sexual del trabajo, los roles de género, las actitudes y los comportamientos de mujeres y hombres, y el desigual valor atribuido a las mujeres y los hombres, a lo femenino y lo masculino (Comisión Europea, 1998).

- **Los roles de género:** Se refieren a las normas sociales y conductuales que, dentro de una sociedad específica, son consideradas como socialmente apropiadas para las mujeres o para los hombres. Estos suelen determinar las responsabilidades y tareas asignadas a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, e influyen en la división sexual del trabajo, la organización de la vida privada y la organización socio-política.

Tal y como recoge Moser, pueden diferenciarse tres roles donde puede ubicarse todo tipo de trabajo, remunerado y no remunerado, así como formal e informal. Por una parte, habla del “rol reproductivo” que se refiere tanto a la crianza y educación de los hijos como al mantenimiento de la fuerza de trabajo. Por otra, nombra el trabajo que tiene una compensación en dinero o en especies como “rol productivo”. Por último, el “rol comunitario” recoge todas aquellas actividades relativas a la gestión y política comunal. De este modo, se deja constancia de la “triple jornada laboral” de las mujeres que en muchas ocasiones queda invisibilizada, y que es necesario considerar en una valoración de las políticas públicas para evitar una sobrecarga excesiva de trabajo en la población femenina y para incorporar, en su caso, medidas que vayan contrarrestando estos roles socialmente establecidos. Uno de los objetivos ha de ser la redistribución del rol reproductivo

-ligado a los trabajos de cuidados- entre el estado, el sector privado, la comunidad, y hogares (mujeres y hombres).

- **El acceso a y control sobre recursos materiales e inmateriales:** El acceso y control de los recursos resulta central para el bienestar y el desarrollo de las personas. A este respecto, las mujeres en relación a los hombres reflejan un desigual acceso a y control sobre los recursos, beneficios y servicios, tanto materiales como inmateriales. Persiste una fuerte desigualdad en relación al acceso de las mujeres y hombres a recursos esenciales como el tiempo, el trabajo, el ocio, el poder político y económico, el dinero, la vivienda, la movilidad, el bienestar, la salud, la seguridad, el conocimiento, la tecnología, etc. (EIGE, 2016a y Comisión Europea, 1998).

De acuerdo con la literatura de género y política, resulta clave atender al análisis de los usos del tiempo por parte de mujeres y hombres. El uso del tiempo a lo largo de un día y a lo largo de un año es diferente en ambos. Además, debido a los diferentes roles de la población femenina y masculina, y a la denominada “triple jornada laboral”, se observa que las mujeres cuentan con un menor tiempo libre o de ocio asociado.

- **La participación de las mujeres y los hombres:** En tanto que las mujeres han sido ubicadas tradicionalmente en la esfera privada y los hombres en la esfera pública, existe un modo y grado de participación diferenciado de mujeres y hombres en ambas esferas. Mientras que las mujeres se enfrentan a dificultades para la participación en la toma de decisiones en la esfera pública y privada así como para la asunción de puestos de liderazgo, los hombres participan de forma reducida y limitada en la gestión de los espacios privados.

La promoción de la igualdad de género implica la participación de la mujer en la esfera pública (política, economía, empleo, cultura, etc.), y el aumento de la participación de los hombres en las tareas domésticas y el trabajo de cuidado, que han de ser asumidas también por el estado, el sector privado y la comunidad. Asimismo, la participación social y política de las mujeres es en sí misma una estrategia central para impulsar la igualdad de género.

- **Control del cuerpo de las mujeres:** Con frecuencia, el cuerpo de las mujeres se concibe como un “objeto” cuyo uso es un derecho de la población masculina. En este sentido, en muchas sociedades, el cuerpo de las mujeres se convierte en un espacio para ejercer la violencia contra la población femenina directamente y contra las comunidades o familias en su conjunto. Además, las decisiones sobre el uso del cuerpo de las mujeres precisan, en numerosas ocasiones, de la aceptación de la población masculina.

A este respecto, resulta clave valorar si existe un control masculino ejercido, de forma aceptada o violenta, sobre el cuerpo de las mujeres, y si se han establecido medidas para abordar este tema, promover un mayor empoderamiento de las mujeres y, con ello, impulsar una mayor igualdad de género. Se trata de analizar hasta qué punto se encuentra deslegitimada la violencia contra las mujeres.

## NECESIDADES E INTERESES

A lo largo de todo el ciclo de las de políticas públicas resulta fundamental reconocer los diferentes puntos de vista de las personas afectadas, atendiendo a mujeres y hombres de forma específica. De acuerdo con el EIGE, es importante identificar sus necesidades y expectativas que están marcadas por las estructuras y mecanismos mencionados con anterioridad (2016).

En este punto, las aportaciones de Molyneux de mediados de los 80 sobre los intereses estratégicos y las necesidades prácticas de género -derivadas de la distinta situación y posición social de mujeres y hombres- resultan centrales (1985, en Moser, 1995). A continuación, se recogen ambas dimensiones de género como elementos claves para las políticas públicas.

- **Las necesidades prácticas de género:** Las necesidades prácticas de género emanan de la condición social de mujeres y hombres. Es decir, se vinculan con el estado material en que viven las mujeres y los hombres, y se relacionan con las responsabilidades y roles que tienen ambos asignados en una sociedad determinada. Por ejemplo, aunque existen cambios en esta dirección, la crianza y el cuidado de mayores

sigue marcando mayoritariamente las necesidades de las mujeres.

- **Los intereses estratégicos de género:** Se relacionan con la posición social de las mujeres en la sociedad con respecto a los hombres en un contexto concreto. Por ejemplo, las disparidades entre hombres y mujeres en los salarios y las oportunidades de empleo, la desigual representación política, el desigual acceso a la financiación, entre otros ejemplos. Los intereses estratégicos, por tanto, hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres y hombres sobre esta situación, y de la posibilidad de cambiarla.

Existen intereses estratégicos de género relativos a la población masculina, como aquellos ligados a una mayor implicación en la salud sexual y reproductiva, y en el cuidado de los/as hijos/as y el rechazo a la violencia machista.

Las políticas públicas, que pretendan generar transformación de las relaciones de género, han de intentar dar respuesta a necesidades prácticas e intereses estratégicos de género en tanto que ejes complementarios en esta dirección. Una atención exclusiva a las necesidades prácticas supondría una falta de visión a medio y largo plazo. Igualmente, una actuación centrada exclusivamente en los intereses estratégicos podría estar abocada al fracaso al no atender a las necesidades prácticas de cara a facilitar la participación efectiva de mujeres y hombres.

---

## 2.2. APUESTA POR LA PARTICIPACIÓN DE LAS AGENTES CLAVE EN MATERIA DE IGUALDAD

---

En un contexto de escasa cultura participativa en relación a las políticas públicas, las voces de las mujeres, las instituciones de igualdad, las organizaciones sociales pro-igualdad y el movimiento feminista con frecuencia son excluidas cuando se abren espacios para la definición de la agenda política y el desarrollo de las políticas. No obstante, la promoción de procesos participativos y de inclusión de sus voces en la política pública son centrales para generar un cambio significativo en materia de igualdad de

---

**La promoción de procesos participativos y de inclusión de las voces de las mujeres en la política pública son centrales para generar un cambio significativo en materia de igualdad de género**

---

género (Verloo y Lombardo, 2007). Su inclusión activa -aparte de conformar un elemento clave para el empoderamiento y el desarrollo de capacidades en las mujeres- contribuye a que puedan incluirse sus necesidades y demandas específicas. En concreto, la literatura subraya la relevancia de incluir las voces de las feministas institucionales o femócratas (instituciones y estructuras de igualdad), las académicas y expertas feministas, y la sociedad civil de cara a ir más allá de las propias perspectivas y experiencias de las mujeres, y a posibilitar la creación de redes de trabajo conjunto (Verloo y Lombardo, 2007 y Walby, 2005).

Por otra parte, los estudios sobre interseccionalidad ponen el énfasis en la participación de aquellos colectivos afectados de forma específica por el problema a abordar desde la política pública. Como señalamos, la desigualdad de género atraviesa y se entrelaza con otros tipos de desigualdades ligados a la clase social, la edad, la etnia, las capacidades diferentes, la religión, entre otros. La inclusión de sus voces, en aquellas políticas con impactos diferenciados en estos sectores, resulta también central para generar acciones con mayor poder transformador.

En este punto, resulta crucial promover la participación activa de estas diferentes actoras y actores a lo largo del ciclo de la política pública. Sin embargo, su simple participación no implica un cambio relevante en materia de igualdad de género. Por el contrario, es preciso que se generen procesos participativos en condiciones de igualdad para favorecer que los grupos excluidos o subordinados tengan la posibilidad de articular sus intereses. En concreto, la incorporación de estas voces en comités de asesoramiento y equipos de trabajo conforman un elemento muy importante de cara a impulsar la igualdad de género (Mergaert et al., 2013).

---

### 2.3. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE IGUALDAD

---

De acuerdo con la Plataforma de Acción de Beijing, el establecimiento de instituciones o estructuras públicas para la promoción, análisis y seguimiento de la igualdad de género conforma un elemento clave para avanzar en esta dirección. En la misma línea, el *European Institute for Gender Equality* subraya

---

**Las instituciones para la igualdad no pueden considerarse “un lujo, sino una condición previa necesaria para la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres”**

---

que las instituciones para la igualdad no pueden considerarse “un lujo, sino una condición previa necesaria para la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres” (EIGE, 2014a: 77). Su rol en la promoción de políticas públicas más transformadoras es clave y resulta central asegurar sus recursos y promover su capacidad para intervenir de forma activa en el ciclo de las políticas públicas y en las diversas instituciones implicadas.

Ahora bien, hasta hace una década, los esfuerzos realizados en esta dirección resultaban insuficientes. Aunque se habían establecido instituciones y estructuras de igualdad, muchos de los procedimientos y hábitos de la administración pública eran insensibles a las diferencias de género (Roggeband, 2003). Como subrayaban Rao y Kelleher, “las prácticas que exitosamente promueven el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género no estaban institucionalizadas en las rutinas diarias del Estado” (2005: 57 y 58). Todo esto contribuía a perpetuar el orden desigual de género y, por ende, frenaba la eficacia de las políticas públicas ante la desigualdad de género.

Estos retos, por otra parte, se vieron profundizados por la crisis económica y la respuesta política al respecto. A escala europea, ya desde 2005 los recursos destinados a promover la igualdad de género no han experimentado incremento. A la par, en los últimos años y a raíz de la crisis, la igualdad de género ha quedado marginada como objetivo político, y esto se ha traducido en un retroceso en cuanto a recursos y capacidad de las instituciones de igualdad (EIGE, 2014a). En el caso español, esta tendencia también se ha hecho evidente con unos recortes presupuestarios que han afectado de forma más sustantiva a las instituciones y políticas de igualdad (Alonso, 2015). Nos encontramos, por tanto, ante una débil consolidación institucional del compromiso con la igualdad, y esto tiene claras implicaciones en relación a los recursos y capacidades institucionales existentes para promover la igualdad de género (EIGE, 2014a).

De acuerdo con la literatura, la dificultad para avanzar en institucionalización se liga con múltiples dificultades y resistencias en el seno de la administración pública. Éstas pueden ser institucionales e individuales, así como implícitas y explícitas (Mergaert y Lombardo, 2014, en Alfama, 2017: 51). De este modo, pueden reflejar la oposición a los temas de igualdad por parte de determinados agentes que detentan el poder o, más sutilmente,

unos códigos informales sobre el liderazgo o la organización del trabajo que perpetúan relaciones de género desiguales. Poner de manifiesto estas dificultades y resistencias constituye una actividad propia de las administraciones públicas, y ayuda a mejorar la eficacia de su acción a favor de la igualdad de género. Diferentes modelos y propuestas han sido desarrolladas para el análisis y la promoción del cambio institucional de género. Así, por ejemplo, el marco de Tichy -adaptado para valorar el cambio institucional de género- propone dirigir la mirada a las áreas relativas a la misión institucional, las estructuras y las personas, reconociendo la interacción entre la cultura institucional, la estructura organizacional y los individuos o grupos (Espinosa et al., 2016, Groverman, y Kloosterman, 2010, Navarro, 2007 y Mukhopadhyay et al., 2006). El EIGE, por su parte, también subraya la necesidad de profundizar en el cambio institucional de género y ha desarrollado diferentes análisis y metodologías a este respecto (EIGE, 2016b, EIGE, 2014a y EIGE, 2014b).

En términos generales, el avance hacia políticas más transformadoras implica asegurar que las instituciones y estructuras de igualdad cuentan con recursos adecuados para participar en las políticas públicas, visibilizar resistencias y promover cambio institucional de género, y fortalecer su capacidad para incidir en el desarrollo de las políticas y en la transformación institucional.

---

**El *European Institute for Gender Equality* subraya la necesidad de profundizar en el cambio institucional de género**

---

## 3

# ACCIONES PARA AVANZAR HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS TRANSFORMADORAS: DEL DIAGNÓSTICO AL APRENDIZAJE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La igualdad de género conforma un principio constitutivo de nuestro marco normativo, la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres es su máxima expresión a escala, y, en esta dirección, diferentes medidas han sido promovidas aunque con diferente intensidad y respaldo político. Sin embargo, como se ha señalado, los avances hasta el momento resultan insuficientes y se hace necesario avanzar hacia políticas públicas con un mayor potencial transformador de género. A continuación, se presentan algunas acciones clave a desarrollar en las diferentes fases del ciclo de la política pública de acuerdo con los elementos presentados provenientes de la literatura sobre género y políticas públicas. La finalidad es iluminar futuros análisis de políticas públicas, y acciones de incidencia política.

### 3.1. HACIA UN DIAGNÓSTICO MÁS SENSIBLE AL GÉNERO

Crear mejores políticas o políticas con mayor poder transformador implica la identificación de las desigualdades de género, y la comprensión de las causas estructurales de las mismas en cada contexto específico. Un inadecuado conocimiento, análisis de la situación y de los problemas y necesidades de la ciudadanía conduce a la adopción de soluciones inadecuadas o parciales a estos problemas (EIGE, 2016a). En este punto, el análisis de las causas estructurales de la desigualdad de género –atendiendo a las diferentes áreas y dimensiones de género y al reconocimiento de la intersección de la desigualdad de género con otras formas de desigualdad- conforma un punto de referencia a la hora de analizar cómo se diagnostican los problemas públicos, y hacer incidencia a este respecto.

Como hemos indicado, la identificación o diagnóstico del problema a dar respuesta a través de la política pública constituye la primera fase en el ciclo de la misma. En relación al abordaje

**El análisis de las causas estructurales de la desigualdad de género conforma un punto de referencia en el diagnóstico de los problemas públicos**

de la desigualdad de género en este momento, la literatura sobre género y política subraya que no siempre se atiende de forma sistemática y que, cuando se hace, no se abordan las causas estructurales de la desigualdad. El foco tiende a ponerse sólo en las mujeres, y con frecuencia en tanto que madres y cuidadoras, y en menor medida se hace un análisis más transformador que dirija la mirada a las áreas y dimensiones de género presentadas, y a su interconexión con otros factores de desigualdad.

El análisis de las políticas y las acciones de incidencia en relación a esta primera fase de identificación han de poner el foco en si la desigualdad entre hombres y mujeres resulta clave en el sector específico de la política pública. Puesto que la mayor parte de las políticas públicas tienen impactos diferenciados de género, nos encontraremos con que el género constituirá con toda probabilidad un elemento a considerar en la problemática pública a abordar.

No obstante, el primer paso es valorar la denominada “pertinencia de género” que nos ayuda a visibilizar cómo la desigualdad de género está presente en la gran mayoría de los problemas públicos (EIGE, 2016a y González et al., 2005). Para ello, la literatura sobre impacto de género subraya que es necesario tener algunos datos básicos sobre la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito concreto, y propone preguntarse:

- ¿La propuesta de política va dirigida a personas (mujeres y hombres) y/o entidades legales (conformadas por personas)? Cuando una propuesta de política va dirigida a grupos objetivo, que es la inmensa mayoría de los casos, implicará siempre la (re)distribución de recursos y/o la aplicación de reglas o regulaciones. Como todavía existen muchos recursos que están repartidos de manera desigual entre mujeres y hombres, y las reglas están a menudo relacionadas con las reglas de género, todas las políticas dirigidas a grupos objetivo serán consideradas pertinentes al género (EIGE, 2016a).
- ¿Existen en el ámbito de la propuesta de dicha política desigualdades entre las mujeres y los hombres? Las desigualdades de género casi siempre están enlazadas con las diferencias en los recursos o con las diferencias en los valores sobre la masculinidad o la feminidad. Estas diferencias entre los sexos en el ámbito de una política son

un buen indicador de la pertinencia con respecto al género (EIGE, 2016a y Roggeband, 2003).

En este punto, una vez visibilizada la “pertinencia de género”, resulta central valorar si la desigualdad de género se concibe como problema a resolver en el diagnóstico de la política, cómo se relaciona con el sector de intervención específico (acceso a la vivienda, educación, trabajo remunerado, trabajo no remunerado, salud, entre otros), qué áreas y dimensiones de género se abordan en la identificación, y cómo se entrelaza con otros factores de desigualdad, como la clase social, la edad, la etnia, las capacidades diferentes, la religión, entre otros.

De forma concreta, se trata de valorar si el diagnóstico de la política invisibiliza o no el problema de la desigualdad de género en el sector específico de intervención y, en este sentido, contribuye a reproducir el orden desigual de género. A este respecto, una vez vista la “pertinencia de género” y atendiendo al sector específico de intervención, se trata de valorar cómo se vinculan las diferentes dimensiones de género con el problema público a abordar, y en qué medida el diagnóstico realizado por las instituciones públicas las toma en consideración. No todas las dimensiones de género están presentes en el análisis de la desigualdad sino que varían dependiendo del sector de intervención. En todo caso, las dimensiones de género pueden orientar el análisis del problema de intervención como punto de partida para la valoración del diagnóstico.

En paralelo al análisis del problema y del diagnóstico realizado, resulta clave asegurar que existen datos desagregados por sexo, y otros factores de desigualdad e indicadores relativos a las diferentes dimensiones de género de cara a cartografiar lo mejor posible cómo se vincula el problema abordado con las desigualdades de género y otro tipo de desigualdades. Uno de los grandes desafíos es la falta o debilidad de datos desagregados, y de indicadores de género y de interseccionalidad que ayuden a comprender la complejidad de la desigualdad. En el mismo sentido, resulta central que se impulse la investigación sobre género y desigualdades múltiples de cara a contar con mayores recursos que ayuden a comprender el problema público, y cómo atender a las causas estructurales que lo generan. Resulta clave retar algunos discursos que, definidos como “científicos y objetivos”, reproducen las pautas de un pensamiento dominante

---

**Se trata de valorar cómo se vinculan las diferentes dimensiones de género con el problema público a abordar y en qué medida el diagnóstico realizado por las instituciones públicas las toma en consideración**

---

---

**Uno de los grandes desafíos es la falta o debilidad de datos desagregados y de indicadores de género y de interseccionalidad**

---

de corte androcéntrico y patriarcal.

Por otro lado, en el momento de identificación del problema como a lo largo de todo el ciclo, la inclusión de las diferentes voces, y la definición de procesos y mecanismos participativos, conforman aspectos centrales para asegurar la adecuación del diagnóstico a las necesidades de la población objetivo. En línea con el análisis de la participación, cabe preguntarse si se incluye en el diagnóstico de forma activa las voces de las mujeres y, más concretamente, si se incorporan las demandas de las instituciones de igualdad, la academia y expertas feministas, las organizaciones sociales pro-igualdad y el movimiento feminista, así como de colectivos específicos de acuerdo con el sector de intervención.

Asimismo, el análisis de los recursos y capacidad institucional también constituye un elemento que impacta positivamente en un diagnóstico más sensible al género y a las desigualdades múltiples. En este punto, resulta central tanto valorar si las instituciones de igualdad están dotadas de recursos (personas, financiación y tiempo) para participar en la fase de identificación, como si cuentan con mecanismos (por ejemplo, estadísticas de género) para asegurar la inclusión de los contenidos de género. La incidencia política, en esta línea, ha de ir orientada a que las instituciones de igualdad cuenten con recursos y capacidades y, en efecto, promuevan un enfoque transformador de género.

EJEMPLO. LAS ACTUACIONES DE ACCESO A LA VIVIENDA: POSIBLES IMPACTOS DIFERENCIADOS POR GÉNERO Y OTROS FACTORES DE DESIGUALDAD.

Desde hace años el acceso a la vivienda constituye un problema complejo e importante en el territorio español. Aunque las raíces del problema se remiten a fechas anteriores, la política de apoyo a la economía del ladrillo -vía promoción de la compra de vivienda- contribuyó a la burbuja inmobiliaria española que coadyuvó en una fuerte especulación con este bien, y en la dificultad de acceso al mismo a un amplio número de personas. El estallido de la crisis, por su parte, vino a acentuar fuertemente este problema. Durante estos años, la fuerte destrucción de empleo y la dificultad de acceso al crédito han hecho que numerosas personas no puedan acceder a una primera vivienda, ni vía alquiler ni vía compra. A la par, la falta de políticas públicas claras

para hacer frente al mismo, la escasez de recursos destinados a este fin, y el mínimo parque de alquiler social para los sectores más desfavorecidos también han acentuado el problema. Por otro lado, la imposibilidad de poder dar respuesta a las hipotecas asumidas de forma previa a la crisis ha expulsado a numerosas personas de sus viviendas, y ha incrementado las necesidades habitacionales de la población española.

En este contexto, e intentando incorporar un análisis de género desde la primera fase de identificación o diagnóstico del problema, cabría plantearse: ¿Existen desigualdades entre mujeres y hombres en el acceso a la vivienda? ¿Existen, además, colectivos específicos que puedan tener mayores dificultades para acceder a la misma? Además, habría que examinar: si no tomamos en consideración las diferentes realidades, ¿las futuras medidas de acceso a la vivienda pueden tener efectos diferenciados en mujeres y en hombres, y contribuir a mantener el orden desigual de género? ¿Pueden éstas no estar considerando las necesidades concretas de ciertos colectivos y, por ende, siendo ineficaces para dar respuesta a los sectores más vulnerables?

En términos generales, se reconoce que esta problemática afecta de forma específica a las personas más empobrecidas. Sin embargo, en muchas ocasiones, existe la concepción de que este tipo de políticas afecta de igual modo a ambos géneros, y que no es necesario que se diseñen actuaciones específicas en materia de género. En este sentido, se observa una infravaloración de la problemática de género en las políticas de vivienda (Monjas, 2015). No obstante, la evidencia revela que los puntos de partida de mujeres y hombres en esta materia son diferentes por la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, el mayor desarrollo de trabajo de cuidado no remunerado por parte de mujeres, y el desigual acceso al crédito. Todos ellos aspectos que se han visto reforzados a raíz de la crisis, como numerosos estudios muestran. A la par, la literatura muestra que en esta temática la desigualdad de género se entrelaza con otros factores como la clase social, el tipo de familia, la edad, la etnia, entre otros.

De acuerdo con Monjas (2015), hoy por hoy las mujeres hacen frente a muchas más dificultades que los hombres a la hora de acceder a una vivienda. Ello se debe, principalmente, a problemas de cariz económico. La mayor precariedad de

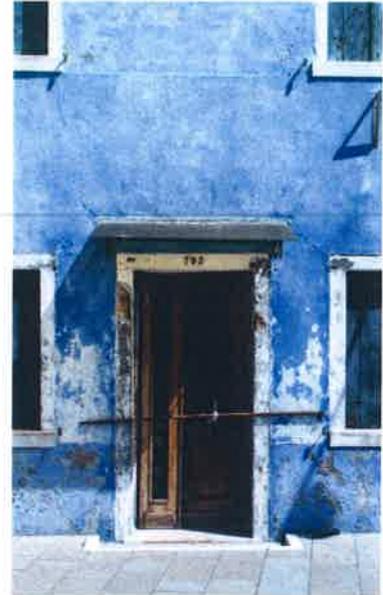
las mujeres en el mercado laboral (más tasa de desempleo, menores salarios, mayor temporalidad, segregación horizontal y vertical, entre otros indicadores) y el mayor trabajo de cuidado no remunerado asumido por las mismas son dos factores que limitan su integración laboral y su independencia económica y residencial. Además, esta situación se complica aún más cuando la mujer forma un hogar monomarental, es mayor y viuda, víctima de violencia machista, inmigrante, ex presidiaria, prostituta o víctima de explotación sexual.

Igualmente, las condiciones residenciales de los hogares que están encabezados por mujer son peores, tratándose de viviendas más antiguas, peor dotadas y conservadas, y con mayor propensión al alquiler como régimen de tenencia íntimamente ligado a la precariedad socioeconómica (Bosch, 2006 en Monjas, 2015). Las mujeres, además, están más expuestas a la pérdida de la vivienda cuando la inestabilidad económica aumenta, y a soportar todas las consecuencias que este hecho acarrea sobre ellas mismas, sus hijos e hijas y el resto de personas a su cargo. La primera Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer señaló a este respecto que “aunque el desalojo forzoso afecta a toda la familia, la mujer es, una vez más, la más afectada, pues tendrá que afrontar nuevas circunstancias, desempeñar las mismas funciones que antes con menos medios, y trabajar más para ganar lo suficiente” (Monjas, 2015).

En este sentido, la fase de identificación o diagnóstico del problema resulta clave para desarrollar medidas que contribuyan a mejorar la peor situación de las mujeres, así como a atender a las situaciones específicas de determinados colectivos. A este respecto, por ejemplo, los criterios de género e interseccionalidad en los sistemas de baremación para el acceso a la vivienda pública pueden contribuir a que se avance en esta dirección (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

En paralelo, se precisa que en este primer momento se realice un análisis del problema atendiendo también otros factores de desigualdad. Para ello, el punto de partida es contar con datos desagregados por sexo y otras variables, así como desarrollar análisis específicos de estos datos y la intersección del género con otros tipos de desigualdad.

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas y ante posibles actuaciones de acceso a la vivienda, ha de analizarse si existe un diagnóstico del problema que incluya una atención a las desigualdades múltiples. Si se ha desarrollado el mismo, ¿se toma en consideración la división sexual del trabajo y el desigual acceso y control de recursos materiales por parte de las mujeres? ¿Se atiende a las necesidades prácticas (tener una vivienda) y los intereses estratégicos de género (el diseño de la vivienda y la concepción de los espacios, por ejemplo)? Y, a la par, ¿se consideran necesidades de acceso a la vivienda de colectivos específicos como mujeres supervivientes de la violencia de género u hogares monomarentales? ¿Se incluyen sus voces en los procesos de caracterización del problema de acceso a la vivienda?



Pensando en acciones de incidencia, resulta clave demandar que existan diagnósticos sensibles al género y la interseccionalidad, que se abran espacios en los mismos para las organizaciones pro-igualdad y otras asociaciones que tengan voz sobre esta temática, y que se dote a las instituciones de igualdad de recursos y capacidades para incidir en estos ejercicios de identificación.

Para más información sobre actuaciones de acceso a la vivienda y género:

- Ayuntamiento de Barcelona (2016) Pla per la Justícia de Gènere (2016-2020). Disponible en: [http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-sdocuments/pla\\_per\\_la\\_justicia\\_de\\_genere.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-sdocuments/pla_per_la_justicia_de_genere.pdf)
- Monjas, María (2015) Tejiendo la vida frente a los desahucios. Los cuidados, una respuesta colectiva frente al problema de la vivienda. Madrid. Huerga y Fierro Editores.

#### A IMPULSAR

- En relación al **análisis del diagnóstico** realizado por las instituciones públicas, resulta clave revisar si se visibiliza la “pertinencia de género” de área de intervención, y valorar si se examina con profundidad la conexión entre el problema público y las desigualdades de género y otros tipos de desigualdad.

Asimismo, el estudio de los y las agentes participantes en el diagnóstico y de la inclusión de contribuciones de las agentes claves en materia de igualdad resulta de gran importancia, así como el análisis de los recursos y capacidades de las instituciones de igualdad en esta fase.

- Respecto a la **incidencia política** en la fase de diagnóstico, hay que impulsar que la consulta y participación a agentes claves en materia de igualdad sean incluidas en el diagnóstico, y que las instituciones de igualdad tengan capacidad para promover diagnósticos sensibles al género. En concreto, se ha de promover que en los sistemas oficiales de estadística existan datos desagregados por sexo y por otros factores de desigualdad, e indicadores relativos a las dimensiones de género. Por ejemplo, hoy por hoy, ante la falta de encuestas actualizadas del uso del tiempo

---

### 3.2. LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO ELEMENTO CENTRAL DEL DISEÑO

---

El diseño de la política pública constituye el momento de concreción de objetivos, medidas y procesos, recursos e indicadores para dar respuesta a un problema específico. Implica, por tanto, la definición de un modelo de intervención para abordar y solucionar dicho problema. En esta fase, como a lo largo del ciclo de la política, los contenidos de género también tienden a evaporarse, y esto contribuye a mantener y acentuar las desigualdades entre mujeres y hombres.

En términos generales, la igualdad de género no suele reconocerse como un objetivo en políticas no específicas de igualdad. Asimismo, en este tipo de políticas tampoco se definen de forma sistemática acciones y procesos para impulsarla, recursos concretos para ello, ni sistemas de indicadores para la valoración de resultados en esta dirección. Por otra parte, cuando se atiende a la desigualdad de género en la formulación de la política pública, no siempre se hace desde un enfoque transformador de género, que propone medidas para modificar las causas estructurales atendiendo a las diferentes dimensiones

de género y su interconexión con otros factores de desigualdad. Persiste, como mencionamos en páginas anteriores, un enfoque integracionista que tiene como finalidad incluir a las mujeres en las políticas públicas sin atender las desiguales relaciones de poder entre los géneros (Kantola y Outshoorn, 2007 y Walby, 2005).

En este contexto, el análisis de las causas estructurales de la desigualdad vuelve a constituir una herramienta importante para valorar en qué medida se apuesta por la igualdad de género, si se hace desde un enfoque transformador. Para ello, resulta central examinar hasta qué punto se pretende generar cambios en las áreas y dimensiones de género específicas, atendiendo al sector de intervención y la posible intersección con otras formas de desigualdad. En este sentido, cabe preguntarse si se persigue promover transformaciones en las estructuras y en los mecanismos de género existentes, así como si se toman en consideración las necesidades prácticas e intereses estratégicos de género.

Para determinar si desde el diseño de la política se promueven estos cambios ha de examinarse cómo aparecen formulados los objetivos de la política y las medidas planteadas, de acuerdo con la problemática específica de género y el contexto específico de intervención. Al tiempo, tiene que analizarse si se establecen procesos y recursos para asegurar la adecuada ejecución de las medidas, en concreto las de género, y con ello el logro de objetivos, así como si se define un sistema de indicadores, con indicadores de género y de desigualdades múltiples, que permita la medición del alcance de los resultados esperados.

Dentro de los procesos definidos para el desarrollo de la política pública concreta, la incorporación de las voces centrales en materia de género y el establecimiento de mecanismos y espacios que promuevan la participación de las mismas constituye un factor de éxito en la promoción de políticas más transformadoras. Atendiendo al sector específico de intervención, la inclusión activa de otras voces de colectivos afectados también deviene un elemento básico. Así, el impulso de la participación ha de tomarse en consideración tanto en el estudio del diseño como en la definición de acciones de incidencia.

Por último, pero no menos importante, en esta fase del ciclo, se ha de asegurar también que las instituciones de igualdad cuenten con suficientes recursos y capacidades para incidir en el diseño de acciones que promuevan una mayor igualdad entre mujeres y hombres, y la atención a colectivos específicos. Esto supone no sólo que participen en este momento sino que sus aportaciones sean incluidas en el documento final de formulación. A este respecto, los informes previos de impacto de género -que se

---

**Resulta central examinar hasta qué punto se pretende generar cambios en las áreas y dimensiones de género específicas, atendiendo al sector de intervención y la posible intersección con otras formas de desigualdad**

---

---

**La incorporación de las voces centrales en materia de género y el establecimiento de mecanismos y espacios que promuevan la participación de las mismas constituye un factor de éxito en la promoción de políticas más transformadoras**

---

realizan por el mandato de la Ley 30/2003 y otras normativas autonómicas- pueden jugar un rol clave. Desde un punto de vista de análisis e incidencia política, podría revisarse si se incorporan mejoras provenientes de estos informes en la fase de elaboración del diseño, así como demandar un buena calidad de los mismos y un mayor uso en la fase de formulación.

#### EJEMPLO. LAS POLÍTICAS DE PERMISOS DE PARENTALIDAD. ¿POLÍTICAS TRANSFORMADORAS EN CLAVE DE GÉNERO?

Las políticas de permisos de parentalidad tienden a considerarse no sólo como neutrales al género sino como políticas con un fuerte potencial transformador del orden desigual de género. En efecto, las mismas pueden constituir un elemento clave para avanzar hacia la corresponsabilidad en el cuidado y la igualdad de género en el mercado laboral. Ahora bien, los estudios realizados a escala europea ponen de manifiesto que no siempre el diseño de estas políticas favorece cambios hacia sociedades más igualitarias. Por el contrario, las medidas promovidas desde algunas de estas políticas pueden promover el refuerzo del rol tradicional de las mujeres como madres y cuidadoras, y de los varones como *breadwinner* o responsables del ingreso principal. Esto se vincula, entre otros factores, con el enfoque adoptado por las mismas – de carácter integracionista o transformador de género- y por la definición o no de medidas, procesos y recursos para abordar las causas estructurales de la desigualdad.

De acuerdo con el análisis comparado de Carmen Castro (2016) sobre políticas de permisos por nacimiento (maternidad, paternidad, parental) en 27 países europeos, se pone de manifiesto que conviven en Europa dos modelos de abordaje: uno que denomina de “enfoque maternalista” y otro de “enfoque género-transformativo”. Enfoques que estarían en línea con lo que la literatura sobre género y políticas públicas denominan “enfoque integracionista” y “enfoque transformador de género”.

Las políticas promovidas desde un “enfoque maternalista” consideran a las mujeres como únicas o principales responsables del cuidado y, en esta dirección, establecen permisos dirigidos casi exclusivamente o en mayor medida a las madres, medidas para que ellas concilien crianza y vuelta al mercado laboral (a través de reducción de jornada o tiempo parcial), y/o facilidades para el acceso a los servicios de educación infantil, entendidas como complemento a la dedicación prestada por las madres. Asimismo, si establecen permisos parentales, éstos o no cuentan con remuneración o se encuentran mal remunerados. Este tipo de política “atrapa a mujeres y hombres en la división sexual del trabajo y en el sistema de roles de género” (Castro García, 2016: 114). Entre los países que cuentan con políticas de permisos de

parentalidad de tipo maternalista se encuentran las de Austria, República Checa, Holanda, Dinamarca o Finlandia, entre otros países. En concreto, Austria, las Repúblicas Checa y Eslovaca, Irlanda o Malta destacan por políticas que no sólo no desafían sino que refuerzan las normas sociales de género.

Por otra parte, las políticas con un “enfoque género-transformativo” comprenden el cuidado como una tarea a compartir entre progenitores y promueven la implicación activa de los padres. Para ello, definen permisos intransferibles y bien remunerados, elementos contrastados como claves para lograr que hombres y mujeres asuman los permisos de parentalidad de forma similar. Igualmente, reservan una parte de permisos transferibles para la libre elección de las personas progenitoras, aunque en la práctica, estas siguen siendo utilizadas mayormente por las madres. El ejemplo a este respecto es el modelo islandés (1/3, 1/3, 1/3) donde “se da la misma porción de tiempo como permiso intransferible de cada persona progenitora y también como parte a compartir entre ambas. Si bien el islandés es el mejor modelo de los existentes actualmente, no significa la dilución plena de la división sexual del trabajo, ya que se traduce en la práctica en 1/3 del tiempo de cuidado para los padres y 2/3 del tiempo para las madres -en familias biparentales heterosexuales-”(Castro García, 2016: 119).

En línea con este estudio de Castro García y las áreas y dimensiones de género, un análisis de las políticas de permisos de parentalidad debería examinar si las mismas persiguen como objetivo generar cambios pro-igualdad en la división sexual del trabajo y la organización de la intimidad, y si esto se traduce en medidas, procesos y recursos específicos para ello. ¿En qué grado se retan las normas de diferenciación sexual en el reparto de trabajos (remunerado y no remunerado)? ¿Se definen acciones para eliminar las jerarquías de género y fomentar el equilibrio de género en el trabajo doméstico y de cuidado? ¿Se impulsa la no asignación de roles estrictos por género? ¿Se atienden a intereses estratégicos de género relativos a nuevos modelos de padres-cuidadores? Éstas pueden ser algunas preguntas a tener en mente cuando analizamos este tipo de políticas, y se piense en el diseño de acciones de incidencia en esta dirección.

De hecho, si no se atiende a estas cuestiones, las políticas de permisos de parentalidad continuarán reforzando -como ya se hace de forma mayoritaria en Europa- el rol de las mujeres como cuidadoras. Con ello, las políticas contribuirán a perpetuar la actual mayor ruptura de la carrera laboral de las madres respecto a los padres, y la penalización laboral que afecta indirectamente a todas las mujeres. Asimismo, limitará el desarrollo de trabajos de cuidados por parte de los hombres, quienes se refuerzan como “colaboradores eventuales”, y dificultará una redistribución



de responsabilidades y de tiempos en las familias que posibilite ir más allá de los estrictos roles de género.

Para más información sobre políticas de permisos de parentalidad:

- Castro García, Carmen (2016) "Potencialidad género-transformativa de las políticas públicas. El caso de los permisos de nacimiento en Europa". *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas* 1 (1): 108-140.
- International Platform for Equal, Non-transferable and 100% Paid Parental Leave: <http://equalandnontransferable.org/petition-to-the-european-parliament-equal-and-non-transferable-parental-leave/>
- PlataformaporPermisosIgualesIntransferiblesdeNacimiento y Adopción (PPIINA): <https://igualeseintransferibles.org/>

#### A IMPULSAR

- En cuanto al **análisis del diseño**, es muy importante valorar si la igualdad de género se incorpora en la formulación del proyecto, y si se hace desde un enfoque integracionista o uno transformador. Para ello, el análisis de las causas estructurales de la desigualdad es clave y ayuda a valorar si se está atendiendo a las diferentes áreas y dimensiones de género específicas dependiendo del sector de intervención.

De forma más concreta, ha de examinarse si se incluye la igualdad como una meta u objetivo a alcanzar, si se definen medidas específicas para promoverla, si se establecen procesos y recursos para avanzar en esa dirección, así como un sistema de indicadores que permita visibilizar los logros en términos de igualdad.

Respecto a los procesos definidos, conviene asimismo analizar si se incluyen a agentes claves en materia de igualdad (de género y colectivos específicos), y mecanismos para asegurar su participación activa en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política. Al tiempo, ha de revisarse si las instituciones de igualdad tienen voz en el proceso de definición del diseño y sus contribuciones son incorporadas (vía, por ejemplo, informes previos de impacto de género).

- En materia de la **incidencia política**, se ha de poner el foco no sólo en que establezcan objetivos sino también medidas, procesos y recursos. La praxis parece ir en línea con una leve incorporación de algunos contenidos de género en los objetivos pero esto no suele ir acompañado de medidas, procesos y recursos que posibiliten el alcance de resultados. Además, las políticas crisis y postcrisis han tenido y están teniendo un impacto altamente negativo en esta dirección.

A la par, han de desarrollarse acciones para asegurar que las voces de referencia en materia de género y desigualdades múltiples sean escuchadas e incorporadas. A este respecto, resulta central que se abran espacios para su participación como elemento clave para avanzar en igualdad y en la calidad de nuestra democracia.

Asimismo, se ha de promover que las instituciones y mecanismos de igualdad contribuyan al diseño. En esta dirección, se ha de promover el desarrollo de informes de impacto de género de calidad, y un mayor uso para la definición final del diseño de las políticas públicas.

### 3.3. FRENTE A LAS RESISTENCIAS: ACCIONES PARA UNA IMPLEMENTACIÓN TRANSFORMADORA

La evaporación del compromiso de la igualdad se produce a lo largo del ciclo de las políticas y se observa, de forma clara, en la implementación de las mismas. Los desiguales avances que se han producido en cuanto a la incorporación de los contenidos de género en el diagnóstico y el diseño -fruto de la apuesta por el mainstreaming de género y el desarrollo de informes de impacto de género- tienden a diluirse en la fase de ejecución. A este respecto, y aunque esta fase tiende a considerarse como un proceso meramente técnico, la implementación no es ajena a las decisiones que se toman en el marco político (Anderson, 2003, en Alfama, 2017). Las propias instituciones públicas no son organizaciones armónicas o neutras. Por el contrario, conforman espacios de confrontación y cooperación -de modo abierto o encubierto- entre diferentes visiones, intereses y objetivos (Mergaert y Lombardo, 2014, en Alfama, 2017).

En este sentido, la apuesta por la igualdad de género se enfrenta en su ejecución a las propias dinámicas internas de

**Los compromisos y estructuras formales no resultan suficientes sino que se precisan acciones para promover cambios en las culturas organizativas y los procesos informales ligados a las mismas**

las administraciones públicas. Unas dinámicas, en muchas ocasiones, marcadas por principios patriarcales que coadyuvan a la emergencia de múltiples resistencias y dificultades (Alfama, 2017). Por ende, como subraya el EIGE, los compromisos y estructuras formales no resultan suficientes sino que se precisan acciones para promover cambios en las culturas organizativas y los procesos informales ligados a las mismas (2016a). Esto supone que se impulsen medidas para generar transformación institucional de género que pasa por “cambios en los valores y creencias básicos que son dominantes en una determinada institución, así como los cambios en las reglas y regulaciones que conducen a ciertos resultados de trabajo” (EIGE, 2016b: 4). Hoy por hoy, la promoción y gestión del cambio institucional conforma un campo de acción clave para avanzar hacia políticas con mayor potencial transformador.

---

**Para avanzar hacia la efectiva atención a la igualdad hace falta personal técnico experto y unas estructuras institucionales suficientemente dotadas**

---

De acuerdo con la literatura sobre implementación y género, determinados elementos resultan centrales para avanzar hacia la efectiva atención a la igualdad en esta fase. Por una parte, se precisan recursos (personas, financiación y tiempo) dirigidos a asegurar que no se diluye este compromiso. Esto se traduce en la existencia de personal técnico experto en igualdad y unas estructuras institucionales de igualdad (unidades o puntos focales) suficientemente dotadas. Ambos han de contar con responsabilidades y competencias concretas en esta fase. Junto con todo ello, se ha de contar con recursos concretos para visibilizar resistencias y promover cambio institucional de género. En este sentido, resulta central la formación en género de la plantilla a cargo de la implementación de la política, y la dotación de manuales y protocolos que faciliten su labor. Por consiguiente, un análisis institucional resulta clave en el análisis de la implementación de la política y en el diseño de acciones de incidencia.

Junto con ello, también resulta crucial un análisis de la participación, indagando en si las voces claves en materia de igualdad (género y otros factores de desigualdad) son incorporadas, y si existen espacios para su escucha e incorporación activa en todo el proceso de implementación. A este respecto, por ejemplo, los Consejos de la Mujer o determinadas organizaciones feministas y pro-igualdad devienen agentes centrales para asegurar que el compromiso con el género no se desvanece en la implementación.

#### EJEMPLO. LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA IGUALDAD: DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN AL CAMBIO ESTRUCTURAL DE GÉNERO

La educación conforma una herramienta fundamental para lograr los derechos humanos fundamentales y para promover el cambio social. Contribuye a que las personas puedan desarrollar sus

potencialidades así como vivir una vida que valoran ser vivida. En concreto, proporciona mayor capacidad para desarrollar habilidades y conocimientos a lo largo de la vida, facilita la inserción laboral, disminuye el riesgo de exclusión social, y ayuda a reconocer y manejar mejor las situaciones difíciles. Asimismo, una ciudadanía educada beneficia a la sociedad en su conjunto.

En materia de igualdad de género, la política educativa constituye un instrumento esencial para promover avances sustantivos en esta dirección. En el escenario europeo -donde se ha avanzado en el acceso igualitario a la educación- las niñas y las mujeres tienen tasas de éxito más altas en términos de finalización de la educación escolar, acceso a la educación superior y participación en el aprendizaje permanente. Sin embargo, las cifras muestran que las mujeres siguen teniendo mayores tasas de desempleo, empleos de peor calidad y mayor riesgo de exclusión social y pobreza.

En este contexto, se abre el desafío de generar cambio estructural de género. Esto se traduce, por una parte, en visibilizar el problema de la desigualdad de género y la discriminación de las mujeres a la par que en cuestionar los roles, prejuicios y estereotipos de género a lo largo de todo el ciclo educativo, desde la escuela primaria hasta la formación permanente como modo para combatir desigualdades en otras esferas de la vida. Por ejemplo, un paso esencial para el avance en esta dirección pasa por romper con la segregación de género en el mercado laboral generada por las diferentes elecciones educativas e intereses profesionales de mujeres y hombres en materia de educación y formación que vienen marcadas por los roles y estereotipos de género<sup>6</sup>.

Por otra parte, implica también transformar las normas y procesos formales e informales de los centros educativos y su personal que tienden a perpetuar creencias y valores sexistas. Normas y procesos que se producen en la cotidianidad de los centros, desde los claustros y los departamentos a las aulas y los patios de recreo. En esta área, abordar desde los centros educativos el lenguaje sexista -que discrimina e invisibiliza a niñas y mujeres- y la violencia de género -que también se produce en entornos educativos- constituyen dos elementos centrales para avanzar hacia un cambio estructural de género.

*Grosso modo*, en el contexto europeo se han producido importantes avances y actualmente existe un compromiso normativo con la



6 Para conocer más sobre estereotipos de género e intereses de niñas y niños puede consultarse Bian et al. (2017) "Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests". *Science* 355: 389-391.

promoción de la igualdad entre mujeres y hombres a través de la política educativa. Sin embargo, la praxis revela una dilución de los contenidos de género en la fase de implementación. Así queda manifiesto, de acuerdo con el *European Institute for Gender Equality*, en la débil incorporación de los contenidos de género en programas escolares y planes de estudio. En este caso, la inclusión de las cuestiones de género queda en muchas ocasiones en manos de la única interpretación de los centros educativos y los equipos docentes que no cuentan con capacidades ni recursos para integrar un enfoque transformador de género de forma efectiva. Es más, como las expertas en género y educación señalan, ante la falta de un currículo en materia de género entre profesionales de la educación, el currículo oculto del profesorado tiende a reproducir visiones y valores sexistas que se trasladan al aula y a todo el contexto educativo. En la misma línea, los materiales de enseñanza, tales como los libros de texto, suelen reflejar los estereotipos de género -limitando la visión sobre la potencialidad de mujeres y hombres- y reforzando un orden desigual de género<sup>7</sup>.

Estos desafíos ligados a la implementación también pueden contemplarse en el caso andaluz. Desde la Comunidad Autónoma de Andalucía -caracterizada por un marco legislativo con alto compromiso con la igualdad de género- se ha reconocido la educación como un instrumento central para promover la igualdad tanto en la Ley de Educación de Andalucía (Ley 17/2007) como en los diferentes planes de igualdad de hombres y mujeres en educación impulsados desde 2005. En esta línea, el foco se ha dirigido a impulsar la coordinación en materia de igualdad en los centros, proyectos de centro relativos a coeducación, formación en género al profesorado, diseño de materiales curriculares específicos, ayudas a AMPA para proyectos coeducativos, entre otras actividades. No obstante, de acuerdo con el estudio llevado a cabo por USTEA (2013), persisten desafíos importantes en la ejecución que hacen que esta apuesta política no termine de cristalizar todo su potencial transformador.

Las acciones diseñadas se dirigen a las causas estructurales de la desigualdad y se ha avanzado en la definición de una figura de coordinadora en los centros, en la existencia de material didáctico y la conmemoración de días clave en materia de igualdad de género, tales como el 25 de noviembre y el 8 de marzo. No obstante, su ejecución revela que la implicación en coeducación del profesorado es limitada y se reclama mayor implicación real de la administración pública. La incorporación de los contenidos de género en la práctica docente, por otro lado, es coyuntural y falta formación específica al profesorado (USTEA, 2013). A

---

7 Puede encontrarse más información en: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/education>

este respecto, si bien hay un impulso normativo, los avances en materia de igualdad hacen frente a dificultades y resistencias no siempre explícitas y ligadas a dinámicas y principios patriarcales de funcionamiento. Ante la apuesta normativa por la igualdad, los centros educativos constituyen espacios no armónicos donde se precisa un trabajo sistemático para visibilizar el problema de la desigualdad de género y no caer en la fatiga o hartazgo de género entre el profesorado. A este respecto, se precisan más recursos –en términos de personas, financiación y tiempo- así como mayor formación en materia de desigualdad de género para incrementar la conciencia de género del profesorado y, con ello, su trabajo en el aula y dentro del sistema educativo en su conjunto.

Para más información sobre políticas de educación y género:

- Bian, Lin, Leslie, Sarah-Jane y Cimpian, Andrei (2017) "Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests". *Science* 355: 389-391.
- European Institute for Gender Equality – Education: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/education>.
- USTEA (2013) *Análisis y valoración de la incidencia de los planes de igualdad y coeducación*. Disponible en: <http://ustea.es/new/analisis-y-valoracion-de-la-incidencia-de-los-planes-de-igualdad-y-coeducacion/>

#### A IMPULSAR

- Respecto al **análisis de la implementación**, ha de examinarse si existen recursos (personas, financiación y tiempo) suficientes y adecuados para promover la igualdad en la ejecución, si existe el personal técnico experto en igualdad, y si las estructuras institucionales de igualdad cuentan con responsabilidades y competencias concretas en esta fase. A la par, se ha de valorar si existen recursos para promover el cambio institucional de género y, de forma concreta, si se desarrolla formación y materiales de género e interseccionalidad dirigida a las personas encargadas de la gestión y ejecución.

También es de gran importancia analizar si se incluyen las voces críticas en materia de igualdad, y si se definen espacios y mecanismos para asegurar su inclusión activa a lo largo de la implementación y en los procesos de coordinación entre los diferentes agentes.

- En cuanto a acciones de **incidencia política**, dado el especial impacto de los recortes en política de género, es clave que se haga énfasis en asegurar recursos para igualdad, y la definición de estructuras institucionales de igualdad (unidades o puntos focales) en cada política.

De cara a promover instituciones públicas no patriarcales, ha de reclamarse a las administraciones públicas que comiencen con procesos internos de cambio institucional de género siguiendo las orientaciones del *European Institute for Gender Equality* (EIGE, 2016b) y adaptando a cada caso las diversas propuestas desarrolladas en esta dirección desde la década de los noventa. A este respecto y como punto de partida, sería interesante impulsar que el personal técnico contara con formación y material de apoyo en materia de género e interseccionalidad.

### 3.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA EL APRENDIZAJE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE IGUALDAD

La incorporación de la igualdad de género como elemento clave en el seguimiento y evaluación de políticas públicas ha comenzado a ser explorada por instituciones públicas, organizaciones feministas, la academia y profesionales del sector desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo. La referencia clave en esta materia fue la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995) donde se subrayó la necesidad de impulsar la estrategia de *mainstreaming* de género ante el reconocimiento de que las políticas tienen impactos diferenciados en mujeres y varones, y que es necesario poner la desigualdad de género en el centro de la toma de decisiones políticas. Desde entonces, la incorporación de la igualdad de género en el seguimiento y la evaluación se ha ido reconociendo a escala internacional como un contenido clave para promover el aprendizaje y mejorar políticas públicas, así como para impulsar la rendición de cuentas a la ciudadanía, apoyar el empoderamiento de las personas, y acelerar los cambios positivos en materia de género (Espinosa y Tamargo, 2015 y Brisolará et al., 2014).

En el Estado español, la práctica en materia de seguimiento y evaluación se ha visto incrementada desde la década de los

noventa como efecto de la demanda de los programas europeos. Sin embargo, aún nos encontramos con unas instituciones públicas con una muy escasa cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, y la incorporación de los contenidos de género en los sistemas de seguimiento y evaluación suele ser débil y desigual. En términos generales y más allá de la obligación normativa de desarrollo de informes previos de impacto de género, la igualdad de género raramente se introduce como elemento transversal en todos los sistemas y ejercicios de seguimiento y evaluación. Si bien conforma un elemento crucial del seguimiento y la evaluación en las políticas específicas de igualdad, no suele constituir una prioridad a evaluar en el resto de políticas. Si se incluye como contenido, se considera sólo como una "casilla" a rellenar y el foco se pone en la participación de las mujeres y la mejora de sus condiciones de vida. Se equipara género con mujeres y no existe un abordaje de las diferentes dimensiones de género ni de la interrelación con otras formas de desigualdad. A este respecto, en escasas ocasiones existe una atención a las causas estructurales de la desigualdad.

En este punto, una mirada a las áreas y dimensiones proporcionadas por el análisis de género puede ser de utilidad para valorar en qué medida el sistema de seguimiento y evaluación trata de obtener aprendizajes y rendir cuentas en materia de igualdad. Atendiendo al sector de intervención en concreto, resultaría clave revisar si se establecen indicadores de seguimiento y evaluación, se genera información, y se difunden aprendizajes y resultados obtenidos en relación a las áreas y dimensiones de género (Espinosa y Tamargo, 2015).

Por otra parte, en unas instituciones públicas con baja cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, la participación activa de los diferentes agentes implicados y, en concreto, la inclusión de las voces claves en materia de igualdad es desigual. A este respecto y de cara a generar políticas públicas más transformadoras, cabe examinar en qué medida se implica a agentes claves de igualdad en el seguimiento y la evaluación, así como si se definen espacios y procesos para asegurar su implicación activa (ONU Mujeres, 2015 y UNEG, 2014). La involucración de las mujeres, las instituciones de igualdad, la academia y expertas feministas, las organizaciones sociales pro-igualdad y el movimiento feminista, así como de colectivos específicos de acuerdo con el sector de intervención, constituye un elemento clave para asegurar que sus perspectivas sobre la política pública son incorporadas en el seguimiento y la evaluación y, por ende, puedan tomarse en consideración en futuras políticas y acciones públicas.

Por otro lado, la atención a la igualdad de género en los sistemas y ejercicios de seguimiento y evaluación también se ve limitada por la escasa capacidad a este respecto. Grosso modo, son

---

**Una mirada a las áreas y dimensiones proporcionadas por el análisis de género puede ser de utilidad para valorar en qué medida el sistema de seguimiento y evaluación trata de obtener aprendizajes y rendir cuentas en materia de igualdad**

---

limitadas las ocasiones en que se dispone de recursos (personas, financiación y tiempo) para asegurar que se incluye la perspectiva de género en estos mecanismos de aprendizaje y rendición de cuentas. Asimismo, no suelen definirse responsabilidades y competencias concretas en esta línea y la plantilla responsable de hacerlo suele carecer de formación y herramientas para ello (Espinosa y Tamargo, 2015). En un análisis del seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por consiguiente, cabría valorar desde una perspectiva institucional los recursos disponibles y las capacidades existentes en materia de igualdad. Ambos elementos también devendrían centrales en el diseño de acciones de incidencia política a este respecto.

Por último, y como desafío que se abre no sólo ligado a la igualdad de género, la comunicación y difusión de los resultados y conclusiones de estos procesos resulta muy importante para asegurar la transparencia hacia la ciudadanía y la rendición política de cuentas a la misma. A este respecto, se precisa una mayor publicación de los informes llevados a cabo –en concreto sus principales hallazgos- y una mayor disponibilidad de los mismos en páginas webs de libre acceso para la ciudadanía. En este punto, se requiere que las administraciones públicas generen mecanismos para visibilizar los resultados alcanzados con las políticas públicas, incluyendo los resultados en relación a la promoción de la igualdad de género.

#### EJEMPLO. LOS PLANES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL CONSUMO DE TABACO. SU EVALUACIÓN COMO EJERCICIO DE MEJORA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El tabaquismo suele considerarse en muchas ocasiones como una cuestión individual. Sin embargo, nos encontramos ante una cuestión marcada por el género, la edad y la clase social (Jiménez Rodrigo, 2011). La Organización Mundial de la Salud así lo reconoce y, además, considera el consumo de tabaco entre mujeres y chicas jóvenes como un problema prioritario de salud pública (OMS, 2007). En el contexto español se observa un incremento de este problema en los últimos años. De hecho, hemos asistido a un proceso de feminización del tabaquismo que, de forma progresiva, se ha ido extendiendo a mujeres de diferentes niveles socioeconómicos y grupos de edad.

Aunque en términos generales el consumo sigue siendo mayor en varones que en mujeres, la reducción del consumo en mujeres disminuye a un ritmo menor y determinados perfiles –como las mujeres mayores de 45 años- están experimentando un incremento en el consumo. A la par, las chicas entre 14 y 18 años, continúan fumando más que los chicos. Estos datos explican, asimismo, el incremento de la morbimortalidad femenina relacionada con el consumo de tabaco.

---

**Se requiere que las administraciones públicas generen mecanismos para visibilizar los resultados alcanzados con las políticas públicas en relación a la promoción de la igualdad de género**

---

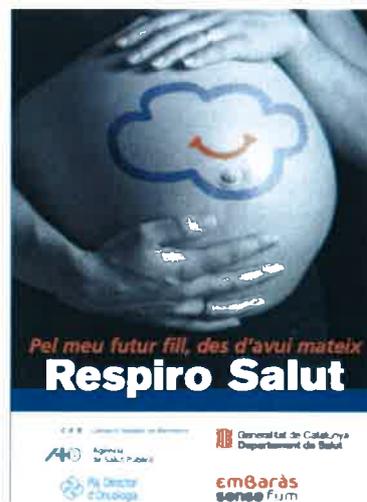
Existen, por tanto, sectores más vulnerables al tabaquismo entre los que se encuentran, además de las chicas adolescentes y jóvenes y las mujeres mayores de 45 años, las mujeres con pocos recursos, de origen inmigrante o pertenecientes a minorías étnicas. En cuanto a la población masculina, a pesar de la reducción del consumo, siguen presentando altas tasas de prevalencia entre las clases trabajadoras o en situación de desempleo (Jiménez Rodrigo, 2014).

Sin embargo, y de acuerdo con los estudios de Jiménez Rodrigo, los planes de prevención y atención al consumo de tabaco en España se caracterizan por centrarse en los riesgos de consumo asociados a enfermedades social y médicamente masculinizadas, y presentan sesgos a la hora de abordar las problemáticas específicas marcadas por el género y otros factores de desigualdad. En el diagnóstico, se presentan datos desagregados por sexo pero no se profundiza en la interacción del sexo con otras variables relevantes al consumo de tabaco, como la clase social, el origen geográfico o la nacionalidad.

En cuanto al diseño, algunos planes reconocen de forma explícita la necesidad de atender al género y a las circunstancias específicas del consumo de tabaco entre las mujeres. Sin embargo, no se observa una inclusión transversal del enfoque de género en la formulación de los planes, y los objetivos y medidas dirigidas a mujeres se centran de forma exclusiva en el "tabaquismo materno". Los problemas de tabaquismo de las mujeres se vinculan en exclusiva a los ligados con el embarazo, el parto y otros aspectos de la maternidad. Por ende, se observa un enfoque integracionista y un foco en las mujeres como madres.

A este respecto, no se consideran las necesidades de perfiles específicos de género, ligados con otros factores de desigualdad, y tienden a invisibilizarse las situaciones de salud de las mujeres, dificultándose la comprensión y atención a sus problemas en función de categorías sociales múltiples. Por ejemplo, los planes apenas incluyen actuaciones dirigidas a las mujeres mayores donde se observan las mayores subidas de prevalencia de consumo de tabaco (2014).

Por otro lado, en la fase de implementación de los planes, se hace frente también a un sesgo androcéntrico en la atención sanitaria. Esto se pone de manifiesto en el desigual consejo médico para dejar de fumar entre mujeres y hombres. En este momento, tiende a tomarse como norma las experiencias masculinas, se invisibilizan patologizan o estereotipan las experiencias femeninas, y se asume homogeneidad dentro de los diferentes grupos. Igualmente, la atención sanitaria se dirige a las mujeres



embarazadas. De hecho, una proporción sustancial de mujeres fumadoras se plantean o deciden dejar el tabaco durante el embarazo (Jiménez Rodrigo, 2011).

En este contexto, la evaluación puede conformar una herramienta con fuerte potencial para mejorar la inclusión de los contenidos de género e interseccionalidad en los planes de prevención y atención al consumo de tabaco, así como para rendir cuentas sobre los logros y desafíos al respecto. En efecto, la incorporación del enfoque de género en las políticas de prevención y atención al consumo de tabaco resulta clave “no sólo para avanzar en equidad sino también en eficiencia, cuestiones especialmente sensibles en un contexto de crisis económica y de reducción de las inversiones públicas en salud” (Jiménez Rodrigo, 2014: 292).

Ahora bien, de acuerdo con Jiménez Rodrigo, las propuestas evaluativas en los planes analizados dirigen la mirada fundamentalmente a la implementación de las acciones diseñadas y a medición de la prevalencia de consumo de tabaco. Asimismo, se caracterizan por un foco en mediciones cuantitativas y por la limitada existencia de indicadores desagregados por sexo y otros factores de desigualdad. En este marco, la falta de atención a indicadores sensibles al género, sociales y de contexto pueden dificultar la obtención de aprendizajes sobre la atención sanitaria brindada y sobre cómo cambiar pautas de consumo de tabaco en mujeres, hombres y, en concreto, en los sectores identificados como más vulnerables (2014).

La evaluación constituye una oportunidad clave para revisar el diagnóstico y el diseño de los planes, así como su ejecución y resultados desde una perspectiva de género e interseccionalidad. Para ello, los ejercicios evaluativos deberían considerar las diferentes necesidades de salud y atención de mujeres y hombres para dejar de fumar, así como considerar las necesidades particulares de los colectivos con mayor prevalencia. Asimismo, debería implicar activamente a las instituciones, organizaciones y asociaciones pro-igualdad, contar con suficientes recursos para su desarrollo, y generar evidencias que sean incorporadas en futuros planes y comunicadas a la ciudadanía.

Para más información sobre actuaciones de planes de prevención y atención al consumo de tabaco y género:

- Jiménez Rodrigo, María Luisa (2014) “Las políticas de salud vistas desde el género: Una aproximación a partir del examen de los planes de control del tabaquismo”. *Revista de Investigaciones Feministas* 5: 289-316.
- Jiménez Rodrigo, M.L. (2011) “Mujeres, abandono de consumo de tabaco y barreras de género”. *Feminismos* 18: 39-65.

- OMS (2007) *Gender and tobacco control: A policy brief*. Suiza. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: [http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/policy\\_brief.pdf](http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/policy_brief.pdf)

### A IMPULSAR

- Respecto al **análisis de los sistemas de seguimiento y evaluación**, en primer lugar cabe analizar si se definen estos sistemas ligados a las políticas públicas y si se establecen mecanismos para difundir sus resultados. Específicamente, cabe examinar cómo los mismos definen indicadores, miden, emiten y comunican conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas sobre los cambios de género esperables en cada política pública (ligados a las áreas y dimensiones de género).

También habría que estudiar cómo se incluyen en el seguimiento y evaluación a las principales agentes críticas en materia de género (mujeres, instituciones de igualdad, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, entre otras) y a colectivos específicos dependiendo del sector.

- En relación a la **incidencia política**, ante una pobre cultura institucional de aprendizaje y rendición de cuentas, conviene reclamar una mayor práctica en materia de seguimiento y evaluación, así como la incorporación de los contenidos de género en la misma. Asimismo, resulta central promover ejercicios más participativos donde se incluyan las voces de agentes claves en materia de género y colectivos afectados por la política concreta.

Hacia lo interno, cabe demandar dotación de recursos, definición de competencias y responsabilidades, formación a la plantilla y herramientas en materia de género y evaluación en tanto que constituyen piezas claves a este respecto. Por otro lado, en pro de la rendición de cuentas, hay que poner énfasis en la publicación de informes de evaluación, páginas webs con síntesis de conclusiones y recomendaciones, y otros mecanismos que muestren los resultados de las políticas públicas, especificando los resultados en materia de igualdad.

## 4

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La igualdad entre mujeres y hombres constituye un derecho humano y un requisito previo para la justicia social y el desarrollo sostenible. El Estado español, en línea con la promoción de la igualdad de género, ha ido suscribiendo los diferentes compromisos internacionales en esta materia y dotándose de un marco normativo al respecto, con la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres como una de las referencias centrales. Asimismo, desde la década de los 80 se han establecido -a escala estatal, autonómica y local- instituciones y mecanismos para la igualdad, así como planes y medidas específicas para hacer frente a la discriminación contra las mujeres.

Ahora bien, las desigualdades entre mujeres y hombres persisten en múltiples esferas como en el mercado laboral, el trabajo de cuidados, la educación, la seguridad, entre otras. Como señala una amplia bibliografía, la crisis y la respuesta política a la misma han venido a mantener y reforzar estas desigualdades. Muchas de las políticas de respuesta a la crisis -carentes de un análisis de género- han contribuido a reproducir el orden desigual existente, y han tenido un mayor impacto en mujeres y hombres (Alfama, 2017; Gálvez y Rodríguez-Modroño, 2016; y Walby, 2015). En esta línea, los recortes en materia de igualdad de género -superiores a la media de los recortes en su conjunto- ha supuesto un impasse en el trabajo por la igualdad.

Asistimos a un escenario donde, si bien existe un claro mandato de género, el mismo se diluye en la práctica de las políticas públicas. Con frecuencia, persiste una ceguera al género y no se reconoce que las políticas públicas no son neutrales al género sino que tienden a reproducir las desigualdades existentes. En esta misma línea, los diagnósticos sensibles al género son escasos y los informes previos de impacto de género -establecidos por la Ley 30/2003 y otras normativas autonómicas- no siempre cuentan con buena calidad ni son incorporados en el diseño final de las políticas públicas. En paralelo, el compromiso con la igualdad se evapora en la fase de implementación y la reducida praxis de seguimiento y evaluación no incluye una atención a la desigualdad de género.

Por otra parte, cuando se atiende a la desigualdad de género, en raras ocasiones se considera su intersección con otros

---

**Las desigualdades entre mujeres y hombres persisten en múltiples esferas**

---

---

**Asistimos a un escenario donde, si bien existe un claro mandato de género, el mismo se diluye en la práctica de las políticas públicas**

---

factores de desigualdad (clase social, edad, etnia, entre otros). De acuerdo con la literatura sobre género y política pública, ha de reconocerse que la desigualdad de género es una constante y atraviesa siempre al resto de las desigualdades. En este sentido, si queremos avanzar hacia políticas públicas con mayor impacto en la promoción de la igualdad, ha de tomarse en consideración cómo se relaciona la desigualdad de género con otros tipos de desigualdad.

En términos generales y de acuerdo con los estudios sobre género y políticas públicas, tres elementos son claves para avanzar hacia políticas más transformadoras: un abordaje adecuado de las causas estructurales de la desigualdad de género y su intersección con otros tipos de desigualdad, la participación activa de las principales agentes críticas en materia de igualdad, y unas instituciones y mecanismos de igualdad con capacidades y recursos para incorporar un enfoque transformador.

Tomando como punto de partida las diferentes fases del ciclo de la política, presentamos a continuación un conjunto de recomendaciones para contribuir a políticas públicas con mayor poder transformador. En paralelo, se presentan un conjunto de preguntas que pretenden guiar, por una parte, a las personas que analizan políticas públicas y, por otra, a las personas activistas. Todo ello reconociendo el carácter estructural y sistémico de la desigualdad de género, y la necesidad de trabajar de forma constante con un cuestionamiento feminista de las respuestas políticas a los problemas públicos.

## 1. IDENTIFICACIÓN O DIAGNÓSTICO SENSIBLE AL GÉNERO Y A LAS DESIGUALDADES MÚLTIPLES

Un diagnóstico que quiera ser transformador en clave de género e interseccionalidad ha de visibilizar la “pertinencia de género” del sector de intervención, y examinar la conexión del problema público concreto con las desigualdades de género y otras formas de desigualdad. Para ello, resulta fundamental que la institución pública atienda a las áreas y dimensiones de género que contribuyen a producir y reproducir la desigualdad de género en la política en concreto. Asimismo, el diagnóstico realizado ha de ser capaz de identificar las conexiones entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad.

Por otro lado, un diagnóstico sensible ha de incluir a las agentes críticas en materia de género (mujeres, instituciones de igualdad, asociaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas) y otros colectivos afectados por el área de intervención en el proceso de elaboración del diagnóstico así como sus contribuciones en el documento de diagnóstico final.

---

**Tres elementos son claves para avanzar hacia políticas más transformadoras: un abordaje adecuado de las causas estructurales, la participación activa de las principales agentes y unas instituciones y mecanismos de igualdad con capacidades y recursos adecuados**

---

En relación a las instituciones de igualdad, éstas han de contar con recursos y capacidades institucionales para situar de forma estratégica los temas de igualdad en el diagnóstico.

**Preguntas para analistas por la igualdad:**

- En el diagnóstico realizado por la institución pública, ¿se visibiliza la “pertinencia de género” o cómo está presente la desigualdad de género de la política pública en concreto?
- ¿Existe un análisis en profundidad de la conexión del problema público a abordar con las desigualdades de género y otras desigualdades en el área de la política pública analizada?
- ¿Se da voz y se incluyen las demandas de mujeres, instituciones de igualdad organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas y colectivos afectados por el área de intervención?
- ¿Qué estructuras institucionales están presentes en esta fase de diagnóstico? ¿Cuentan con recursos y capacidades para promover un análisis de género y desigualdades múltiples en esta fase?

**Preguntas para activistas por la igualdad:**

- ¿Se sitúa la desigualdad de género y su interrelación con otras desigualdades como un elemento clave a considerar en la fase de diagnóstico?
- ¿Se impulsa la consulta y participación activa de las agentes clave en materia de igualdad (género y otros factores)? ¿Se incluyen sus contribuciones en el diagnóstico final?
- ¿Las instituciones y mecanismos de igualdad cuentan con recursos y capacidades para influir en los procesos de diagnóstico? ¿Sus aportaciones son incluidas en el diagnóstico final?
- ¿Los sistemas oficiales de estadística cuentan con datos desagregados por sexo e indicadores de género y otros factores de desigualdad disponibles para el sector específico de intervención?

## 2. DISEÑO PRO-IGUALDAD

Un diseño pro-igualdad ha de incluir la igualdad de género y su interconexión con otras formas de desigualdad como un elemento clave en la formulación. Esto implica, como punto de partida, poner el foco en las causas estructurales de la desigualdad de género y no sólo en la incorporación de las mujeres a las diferentes esferas. En concreto, esto supone definir objetivos y medidas ligados a generar cambios en las diferentes áreas y dimensiones de género presentes en el sector de intervención en particular. Igualmente, pasa por establecer objetivos y medidas que sean capaces también de retar a otras desigualdades existentes.

Por otro lado, es preciso que se diseñen procesos y se doten recursos para avanzar en esa dirección, al tiempo que se acote un sistema de indicadores que permita visibilizar avances y desafíos en términos de igualdad.

Igualmente, resulta clave la incorporación activa de las agentes en materia de igualdad (de género y colectivos específicos) en la definición del diseño, y la delimitación de mecanismos para asegurar su participación en las siguientes fases de ejecución, seguimiento y evaluación. Un diseño pro-igualdad también ha de nutrirse de las contribuciones de las instituciones y mecanismos de igualdad (tales como los informes previos de impacto de género).

### **Preguntas para analistas por la igualdad:**

- ¿Se incluye la igualdad como una meta u objetivo a alcanzar?
- ¿Se definen medidas específicas y procesos para contribuir a promover la igualdad? ¿Qué tipo de medidas y procesos?
- ¿Existen recursos concretos para promover la igualdad?
- ¿Se establecen indicadores que permitan medir el cambio en términos de igualdad?
- ¿Se incorporan en el diseño las demandas de mujeres, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas, y colectivos afectados por el área de intervención?
- ¿Cómo se implica en la elaboración del diseño a las estructuras institucionales de igualdad? ¿Se incluyen las recomendaciones de los informes previos de impacto de género? ¿Cuentan con recursos y capacidades para ello?

**Preguntas para activistas por la igualdad:**

- ¿Se establecen objetivos, medidas específicas y procesos para promover la igualdad? Esta apuesta, y dado el especial impacto de los recortes en materia de género, ¿va acompañada de asignación de recursos?
- ¿En el proceso de definición del diseño participan las instituciones de igualdad, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas, y colectivos afectados por el área de intervención? ¿Se incorporan sus demandas en el diseño final?
- ¿Se involucra activamente en la elaboración del diseño a las estructuras institucionales de igualdad?
- ¿Existen informes previos de impacto de género de calidad? ¿Cuentan las unidades de género con suficientes recursos y capacidades para el desarrollo de los mismos?
- ¿Se usan los informes previos de impacto de género en la definición del diseño?

**3. IMPLEMENTACIÓN CON CAPACIDAD TRANSFORMADORA**

El compromiso con la igualdad de género se enfrenta a importantes dificultades y resistencias en la fase de implementación. Avanzar hacia una implementación con mayor capacidad de transformación de la desigualdad requiere de la existencia de recursos (personas, financiación, tiempo) suficientes y adecuados para promover la igualdad en esta fase. Especialmente relevante es el rol del personal técnico experto y de las estructuras institucionales de igualdad (unidades de género, por ejemplo). Ambos han de contar con un claro compromiso con el abordaje de las causas estructurales de la desigualdad así como con una asignación concreta de responsabilidades y competencias al respecto. Las instituciones de igualdad han de contar, además, con recursos y capacidades, para generar procesos de cambio institucional y, específicamente, desarrollar formación de género e interseccionalidad a las personas encargadas de la gestión y ejecución. La elaboración de material específico de sensibilización al personal técnico puede también contribuir a una mejor implementación.

En esta fase, también es central la inclusión de las agentes críticas en materia de igualdad y la existencia de espacios para que su voz sea incorporada en los procesos de ejecución de la política.

**Preguntas para analistas por la igualdad:**

- ¿Se cuentan con recursos (personas, financiación y tiempo) suficientes y adecuados para implementar las medidas y procesos diseñados?
- ¿El personal técnico experto en igualdad y las estructuras institucionales de igualdad (unidades de género, por ejemplo) cuentan con un claro compromiso con el abordaje de las causas estructurales de la desigualdad? ¿Tienen asignadas responsabilidades y competencias al respecto?
- ¿Las instituciones de igualdad cuentan con recursos y capacidades para generar procesos de cambio institucional? Específicamente, ¿cuentan con recursos y capacidades para desarrollar formación de género e interseccionalidad a las personas encargadas de la gestión y ejecución de la política concreta?
- ¿Se incluye de forma activa a las organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas, y colectivos afectados por el área de intervención?

**Preguntas para activistas por la igualdad:**

- ¿Se cuentan con recursos (personas, financiación y tiempo) suficientes y adecuados para implementar las medidas y procesos diseñados?
- ¿Las expertas en igualdad y las instituciones de igualdad (como las unidades de género) tienen asignadas responsabilidades y competencias concretas en esta fase?
- ¿Las personas encargadas de la gestión y ejecución de la política concreta cuentan con o reciben formación sobre igualdad de género e interseccionalidad?
- ¿Se elabora material específico de sensibilización sobre igualdad de género e interseccionalidad para el personal técnico?
- ¿Se da voz y espacios de participación a las organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas, y colectivos afectados por el área de intervención?

#### 4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA MEJORA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CLAVE DE IGUALDAD

El desarrollo de ejercicios de seguimiento y evaluación que incorporen un enfoque transformador de género constituye una pieza importante para mejorar la eficacia e impacto de las políticas públicas en materia de igualdad y rendir cuentas a este respecto. En términos generales, la cultura de seguimiento y la evaluación en el Estado español es muy débil y sería fundamental avanzar, como primer paso, hacia una institucionalización de los mismos que incluya una mirada al género y a la interseccionalidad.

En cuanto a los ejercicios de seguimiento y evaluación de las políticas concretas, éstos tendrían que ser capaces de dotarse de indicadores así como de medir, de emitir y de comunicar conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas sobre los cambios de género esperables en cada política pública (ligados a las áreas y dimensiones de género), y las transformaciones en términos de desigualdades múltiples.

Por otro lado, tendrían que incluir las voces claves de género (mujeres, instituciones de igualdad, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, entre otras) y de colectivos específicos dependiendo del sector. En paralelo, las instituciones responsables del seguimiento y la evaluación tendrían que contar con competencias y responsabilidades al respecto, así como con formación y herramientas para el diseño y desarrollo de estos ejercicios con un enfoque transformador de género.

##### **Preguntas para analistas por la igualdad:**

- ¿El sistema de seguimiento y evaluación de la política en concreto establece la igualdad de género y la interseccionalidad como elementos claves para monitorear y evaluar?
- ¿Cuenta con indicadores de género y de interseccionalidad?
- ¿Los informes de seguimiento y evaluación emiten conclusiones avances y desafíos en materia de igualdad e interseccionalidad? ¿Especifican recomendaciones para la acción?
- ¿Se involucra a mujeres, instituciones de igualdad, organizaciones pro-igualdad, movimiento feminista, academia y expertas feministas, y colectivos afectados por el área de intervención?
- Institucionalmente, ¿se asignan claramente competencias y responsabilidades de evaluación? ¿Se incluye dentro de las mismas la necesidad de evaluar la igualdad?

**Preguntas para activistas por la igualdad:**

- ¿Se llevan a cabo ejercicios de seguimiento y evaluación de la política que incorporen un análisis de la igualdad?
- ¿Los ejercicios de seguimiento y evaluación proporcionan información sobre avances, retos y aprendizajes en materia de igualdad que es incluida en la posterior toma de decisiones?
- ¿Se incorporan las voces críticas de género y de colectivos afectados por el sector de intervención?
- ¿Cuentan las instituciones encargadas de la evaluación con competencias y responsabilidades al respecto? ¿Y con formación y herramientas?
- ¿Existen mecanismos para hacer llegar las conclusiones de los informes a la ciudadanía (informes, páginas web)?

Como vemos, son múltiples los desafíos abiertos pero también múltiples las vías para potenciar que nuestras políticas públicas puedan tener mayor impacto en el avance hacia la igualdad de género y una mayor justicia social. **¿Te unes a nosotras?**

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Alfama i Guillén, Eva (2017) *¿Transformando el Estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género*. Tesis doctoral. Institut de Govern e Polítiques Publiques (IGOP), Univesitat Autònoma de Barcelona.
- Alonso Álvarez, Alba (2015) "Las políticas de género en España. Retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad". *Revista Ex-aequo* 32: 33-48.
- Ayuntamiento de Barcelona (2016) *Pla per la Justícia de Gènere (2016-2020)*. Disponible en: [http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/pla\\_per\\_la\\_justicia\\_de\\_genere.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/pla_per_la_justicia_de_genere.pdf)
- Bian, Lin, Leslie, Sarah-Jane y Cimpian, Andrei (2017) "Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests". *Science* 355: 389-391.
- Brisolará, Sharon, Seigart, Denise y Sengupta, Saumitra (Ed.) (2014) *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. Nueva York, The Guilford Press.
- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (Eds.) (2007) *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid. Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Castro García, Carmen (2016) "Potencialidad género-transformativa de las políticas públicas. El caso de los permisos de nacimiento en Europa". *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas* 1 (1): 108-140.
- Comisión Europea (1998) *A guide to gender impact assessment*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>
- Consejo de Europa (2001) *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)*. Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela (2017) *Gender and Political Analysis*. Londres, Palgrave Macmillan Ed.
- EIGE (2016a) *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*. EIGE. Disponible en: [http://eige.europa.eu/sites/default/files/eige\\_gender\\_impact\\_assessment\\_gender\\_mainstreaming\\_toolkit.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/eige_gender_impact_assessment_gender_mainstreaming_toolkit.pdf)
- EIGE (2016b) *Institutional Transformation. Gender Mainstreaming Toolkit*. EIGE. Disponible en: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-institutional-transformation>
- EIGE (2014a) *Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Report*. Disponible en: <http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0213481ENC.pdf>
- EIGE (2014b) *Institutional capacity and effective methods for gender equality. Online discussion report*. Disponible en: [http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0413193ENC\\_PDF\\_Web\\_.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0413193ENC_PDF_Web_.pdf)
- Emakunde (2013) *Guía para la elaboración de los informes de impacto de género*. Vitoria-

- Gasteiz, Emakunde. Disponible en: [http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub\\_guias/es\\_emakunde/adjuntos/26.guia.para.la.elaboracion.de.informes.de.impacto.de.genero.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_guias/es_emakunde/adjuntos/26.guia.para.la.elaboracion.de.informes.de.impacto.de.genero.pdf)
- Espinosa, Julia, Bustelo, María y Velasco, María (Coord.) (2016) *Evaluating Gender Structural Change. Guidelines for Evaluating Gender Equality Action Plans*. Comisión Europea. Disponible en: <https://bradscholars.brad.ac.uk/handle/10454/13367?show=full>
  - Espinosa Fajardo, Julia y Tamargo, María del Carmen (2015) “¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas”. *SinerGias, Decisiones en contextos de cambios: Interpelaciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing 5*: 77-96. Disponible en: [https://issuu.com/catunescomujer.org/docs/archivo\\_definitivo\\_sinergias\\_beijin/6](https://issuu.com/catunescomujer.org/docs/archivo_definitivo_sinergias_beijin/6)
  - Gálvez Muñoz, Lina y Rodríguez-Modroño, Paula (2016) “Una crítica desde la economía feminista a la salida austericida de la crisis”. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas* 1: 8-33.
  - García Prince, Evangelina (2008) Políticas de igualdad, equidad y *gender mainstreaming*. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. El Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: [http://www.americalatina.genera.org/es/documentos/doc\\_732\\_Politicadeigualdad23junio08.pdf](http://www.americalatina.genera.org/es/documentos/doc_732_Politicadeigualdad23junio08.pdf)
  - González González, Ángela, Alonso Cuervo, Isabel y Dávila Díaz, Mónica (2005) *Guía para identificar la pertinencia de género*. Instituto Andaluz de la Mujer. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=262120>
  - Groverman, Verona y Kloosterman, Jeanette (2010) *Mainstreaming a Gender Justice Approach. A Manual to support NGOs in self-assessing their gender mainstreaming competence*. La Haya. Oxfam Novid. Disponible en: [http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Downloads/English/network/2011/GLMT%20Manual\\_012011\\_LoR.pdf](http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Downloads/English/network/2011/GLMT%20Manual_012011_LoR.pdf)
  - Jiménez Rodrigo, María Luisa (2014) “Las políticas de salud vistas desde el género: Una aproximación a partir del examen de los planes de control del tabaquismo”. *Revista de Investigaciones Feministas* 5: 289-316.
  - Jiménez Rodrigo, María Luisa (2011) “Mujeres, abandono de consumo de tabaco y barreras de género”. *Feminismos* 18: 39-65.
  - Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela (2017) *Gender and Political Analysis*. Londres, Nueva York, Palgrave MacMillan.
  - Kantola, Johanna y Outshoorn, Joyce (2007) “Changing State Feminism” en J. Outshoorn y J. Kantola (Eds.), *Changing State Feminism*. Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 1-29.
  - Lombardo, Emanuela (2006) ‘Mainstreaming, presupuesto, y evaluación de impacto de género: conceptos y criterios’. En M. De la Fuente y L. Ortiz coords. *Presupuestos locales en perspectiva de género*. Barcelona, ICPS. Disponible en: [http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ChGMGIA\\_06ES.pdf](http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ChGMGIA_06ES.pdf)
  - Lombardo, Emanuela (2005) “Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the european constitution-making process”. *Social Politics* 12, 3: 412-432.
  - Mergaert, L., Arnaut, C., Wuïame, N., Forest, M. and Ferguson, L. (2013) *Report on Institutional Capacity for Gender Mainstreaming in the 28 Member States of the European Union. Report from a study for the European Institute for Gender Equality* (unpublished work).

- Miller, Carol y Razavi, Shahra (1998) "Gender Analysis: Alternative Paradigms" en PNUD (Ed.), *Gender in Development Monograph Series*, nº6. Ginebra. PNUD.
- Monjas, María (2015) *Tejiendo la vida frente a los desahucios. Los cuidados, una respuesta colectiva frente al problema de la vivienda*. Madrid. Huerga y Fierro Editores.
- Moser, Caroline O.N. (1995) *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima, Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- Mukhopadhyay, Maitrayee, Steehouwer, Gerard y Wong, Franz (2006) *Politics of the possible. Gender mainstreaming and organizational change. Experiences from the field*. Amsterdam, Royal Tropical Institute. Disponible en: <http://eige.europa.eu/content/politics-of-the-possible-gender-mainstreaming-and-organisational-change-experiences-from-the>
- Navarro Oliván, Natalia (2007) *Desigualdades de género en las organizaciones: procesos de cambio organizacional pro equidad*. San Salvador, PNUD. Disponible en: [http://www.americalatinalgenera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=671&ml=1&mlt=system&tmpl=component](http://www.americalatinalgenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=671&ml=1&mlt=system&tmpl=component)
- ONU Mujeres (2015) *Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género. Manual de evaluación*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un-women-evaluation-handbook-es.pdf?la=en&vs=1738>
- OMS (2007) *Gender and tobacco control: A policy brief*. Suiza. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: [http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/policy\\_brief.pdf](http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/policy_brief.pdf)
- PNUD (2001) *Gender Analysis. Learning and Information Pack*. Gender in Development Programme, PNUD.
- Squires, Judith (2008) *Gender in Political Theory*. Cambridge, Polity Press.
- Squires, Judith (2007) *The New Politics of Gender Equality*. Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Staud, Kathleen (2003) "Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Mechanisms" en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester, United Nations and Manchester University Press, pp. 40- 65.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varone, Frédéric (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Roggeband, Conny (2003) "Igualdad de género y técnicas del *mainstreaming* de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género". Documento del Taller de las Jornadas Internacionales de la Unidad de Igualdad y Género. Junta de Andalucía. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/institutodelamujer/ugen/node/285>
- Ruiz Cantero, María Teresa (2009) *Sesgos de género en la atención sanitaria*. Escuela Andaluza de Salud Pública, Consejería de Salud, Junta de Andalucía. Disponible en: <http://www.easp.es/project/sesgos-de-genero-en-la-atencion-sanitaria-serie-nueva-salud-publical/>
- UNEG (2014) *Integrating Human Rights and Gender Equality Perspectives in Evaluations in the UN System*. Disponible en: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>
- Verloo, Mieke y Lombardo, Emanuela (2007) "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach" en Verloo, M. (ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest, CEU Press, pp. 21-49.

- 
- Verloo, Mieke (2006) "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union". *European Journal of Women's Studies* 13, 3: 211- 228.
  - Walby, Sylvia (2015) "Crisis in the Gender Regime", en *Crisis*. Cambridge, Polity Press, pp. 144-160.
  - Walby, Sylvia (2005) "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society* 12, 3: 321-343.
-

---

## EXPERTAS ENTREVISTADAS

---

- Carmen Castro García es doctora en Economía, investigadora especializada en Políticas Europeas de Género y Máster en Mainstreaming de Género. Asimismo, es activista por el cambio de modelo de sociedad y, actualmente, se desempeña como consultora de género con más de 17 años de experiencia y amplio reconocimiento a nivel internacional (experta del UNDP Roster en Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration y seleccionada como 'Women inspiring Gender Equality in Europe' por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género).
- Paula Cirujano Campano es doctora en Sociología y lleva más de 15 años trabajando como experta en género y políticas públicas en diversas administraciones públicas entre las que se encuentra la Administración General del Estado, la Xunta de Galicia y la Junta de Andalucía. Ha publicado diferentes artículos sobre el tema, y participado en varios proyectos de investigación.
- Amparo García Laureano es licenciada en Derecho con trayectoria profesional como especialista en igualdad de género y políticas públicas de más de 15 años para la Administración andaluza, sindicatos y, con anterioridad, para el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, simultaneadas con labores de docencia para diversos organismos. Cuenta con el Magister en Género y Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid.
- Emanuela Lombardo es doctora en Ciencia Política y profesora contratada doctora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Ha participado en numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales y cuenta con publicaciones de referencia en materia de género y política. Entre las más recientes se encuentra Gender and Political Analysis (2017), en coautoría con Johanna Kantola.
- María Luisa Jiménez Rodrigo es licenciada en Sociología y Ciencias Políticas, doctora en Antropología Social y profesora contratada doctora del Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla. Experta en igualdad de género y salud, su tesis versó sobre la feminización del consumo de tabaco en España, ha trabajado con la Escuela Andaluza de Salud Pública en investigaciones sobre género, y entre sus publicaciones en esta materia destaca en coautoría la "Guía para incorporar la perspectiva de género en la investigación en salud".
- Sonia Ruiz García es doctora en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona. Fue investigadora postdoctoral en el Centre for Diversity Research Policy and Practice d'Oxford Brookes University, donde colabora como visiting fellow. Es funcionaria de carrera de la administración local, técnica en política social, y ha trabajado como asesora en gabinetes

ministeriales y como lobbista en el European Women's Lobby (Bruselas). Profesora en diversos masters y postgrados universitarios, hoy en día es la responsable de la estrategia de transversalidad de género en el Ajuntament de Barcelona.

- Anabel Santos Castro es Pedagoga Feminista, con larga trayectoria en género y perspectiva de género en desarrollo y en políticas públicas y sociedad civil. Facilitadora de procesos de empoderamiento para mujeres, a nivel individual y colectivo, y formadora de la Certificación Profesional Igualdad entre Mujeres y Hombres (SEPE). Es docente en el Máster de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Universidad del País Vasco y en el de la Universidad Pública de Navarra.

---

## ANEXO. DIEZ PASOS PARA AVANZAR HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS CON MAYOR PODER TRANSFORMADOR DE GÉNERO

---

La igualdad de género es una cuestión de derechos humanos y un requisito previo para la justicia social, la paz y el desarrollo humano y sostenible. En línea con los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en esta materia, contamos en la actualidad con un mandato claro expuesto en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como en otras leyes estatales y autonómicas.

Ahora bien, el compromiso con la igualdad de género se evapora a lo largo del ciclo de las políticas públicas. Por una parte, la desigualdad de género no entra en la agenda de todas las políticas. Por el contrario, muchas de ellas suelen definirse como neutras al género y, dado que pocas lo son, generan impactos diferenciados que refuerzan la discriminación contra las mujeres. Por otra parte, cuando se atiende a este tipo de desigualdad, el abordaje no siempre es sistemático ni dirigido a las causas estructurales que la generan. Persiste una atención descafeinada a la desigualdad de género y, en ocasiones, un foco en las mujeres ligado fundamentalmente a sus roles tradicionales de madre y cuidadora.

Esta evaporación de los compromisos de género en la práctica de las políticas públicas se ha visto fortalecida durante el período de crisis y supone todo un desafío a la hora de combatir las desigualdades de género en un momento de reforzamiento de las mismas. A continuación, se presentan diez pasos claves a promover políticas públicas con mayor poder transformador de las desigualdades de género. ¿Te unes a hacer incidencia política con nosotras?

1. Demandar que se cumplan las **leyes** existentes en materia de igualdad de género, tanto a escala estatal como autonómico, así como los **compromisos internacionales** firmados por el Estado español en esta materia.
2. Abordar, en cada política concreta, **la desigualdad de género en su intersección con otros factores de desigualdad** (clase social, edad, etnia, orientación afectivo-sexual, entre otros), reconociendo que la primera es una constante y atraviesa siempre al resto de las desigualdades.
3. Incluir de forma activa, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, las **voces de las agentes claves en materia de igualdad** (asociaciones pro-igualdad, movimiento feminista, instituciones de igualdad, academia y expertas feministas), **así como de colectivos específicos** afectados por el sector específico de la política.
4. Dotar a las instituciones públicas de **estructuras, personal, recursos y competencias** en materia de género e interseccionalidad.
5. Asegurar que los **diagnósticos incluyen un análisis de género** que visibilice la conexión del problema público con la desigualdad de género, y posibles intersecciones con otros factores de desigualdad.
6. Disponer de sistemas oficiales de estadística que provean de **indicadores de género y datos desagregados** por sexo y otros factores de desigualdad que faciliten un buen diagnóstico.
7. Potenciar la calidad de los **informes previos de impacto de género**, establecidos por la Ley 30/2003 y otras normativas autonómicas, así como impulsar la incorporación de sus recomendaciones en el diseño final de las políticas públicas.
8. Definir, en la formulación de la política, **objetivos, medidas y procesos** que persigan generar

cambios estructurales en materia de igualdad de género, así como asignar suficientes recursos para ello.

9. Fortalecer las **capacidades de género** -vía formación de género- en las instituciones públicas y en todas aquellas otras entidades responsables de la implementación de las políticas públicas.
  10. Promover la existencia de **sistemas de seguimiento y evaluación** que sirvan para aprender sobre cómo generar un mayor cambio en términos de igualdad de género y para rendir cuentas a la ciudadanía.
-

© Oxfam Intermón con el ISBN 978-84-8452-738-1 en enero de 2018.  
Oxfam Intermón, Gran Vía Corts Catalanes, 641 08010 Barcelona (España)

Este documento ha sido escrito por Julia Espinosa Fajardo. Oxfam agradece la colaboración de Nerea Basterra, Sonia Díaz y Cristina Rovira, que lo han revisado. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate sobre políticas públicas y desigualdad.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [msambade@oxfamintermon.org](mailto:msambade@oxfamintermon.org).

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [msambade@oxfamintermon.org](mailto:msambade@oxfamintermon.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Informe de Oxfam Intermón n. 44.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza.

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam America ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam IBIS (Dinamarca) ([www.ibis-global.org](http://www.ibis-global.org))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam México ([www.oxfamexico.org](http://www.oxfamexico.org))  
Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))  
Oxfam Sudáfrica ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))

Para más información, escribir o ir a [www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org)

Cofinancia:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
**CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES**