

El *mainstreaming* de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es) *

Alba Alonso Álvarez

Introducción

Durante las últimas décadas, hemos sido testigos del desarrollo y consolidación de las políticas de género, aquellas que pretenden promover la igualdad entre mujeres y hombres. Así, numerosos países han optado por aprobar legislación en la materia, crear organismos de igualdad o implementar planes y programas especializados. Los estudios de género no han sido ajenos a este fenómeno y han prestado gran atención a su introducción y puesta en práctica. Han recogido, por ejemplo, la creación del feminismo de Estado en todo el mundo (Stetson y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007), la incorporación de nuevos temas en la agenda política (corresponsabilidad, violencia de género, etc.) o la evolución en las estrategias utilizadas. Este último elemento ha sido de gran relevancia, ya que ha permitido identificar el tránsito de las políticas de género hacia un enfoque más transformador. En general, se suele considerar que existen tres grandes tipos de políticas: las de igualdad de trato, las acciones específicas y el *mainstreaming* (Squires, 2005; Verloo, 2001; Rees, 1998). Todas ellas cuentan con un mismo objetivo, la igualdad, pero optan por estrategias diferentes. Además, cada una hizo su aparición en una década diferente, marcando tres grandes períodos en el desarrollo de este tipo de actuaciones. En la década de los 70 se produjo una ampliación muy notable de la normativa que garantizaba la igualdad de trato con respecto a los hombres. El objetivo era garantizar la igualdad formal o *de iure*. Diez años después se comprendió que este tipo de medidas no era suficiente para obtener la igualdad real o *de facto*. Entonces se comenzaron a desarrollar las acciones específicas, medidas compensatorias enfocadas al colectivo femenino y centradas en conseguir no sólo puntos de partida similares para ambos sexos, sino también resultados equitativos. Ya en los 90 hizo su aparición el *mainstreaming* de género. En ese caso el propósito no era realizar acciones puntuales, sino redefinir todas las actuaciones llevadas a cabo por un gobierno para que contribuyan activamente a la igualdad. El punto de partida era la existencia de relaciones de género sistémicas y sistemáticas que englobaban también las políticas públicas. La introducción de la perspectiva de género en todas ellas garantizaba que éstas evitarían su tendencia a perpetuar las desigualdades.

Con la incorporación de esta estrategia las políticas de género parecían llegar a su máximo desarrollo. De este modo, no sólo se aplicarían las tradicionales acciones específicas, sino que también se adoptaría un enfoque estructural y transformador que pondría a todos los poderes públicos al servicio de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la realidad se ha ocupado de mostrar que estamos muy lejos de conseguir este tipo de cambios en la administración y de revisar todas sus actuaciones. La literatura especializada ha podido constatar que, en aquellos casos analizados - correspondientes en gran medida a la Unión Europea y sus Estados miembros-, el *mainstreaming* ha experimentado un desarrollo bastante limitado. Hasta ahora no ha dado lugar ni a la implicación de todas las áreas gubernamentales ni a cambios profundos en la agenda política. Además, recientemente se ha visto acompañado de nuevos retos que desafían su implementación. En este caso, la literatura ha ido un paso más allá y se ha preguntado *qué integramos cuando integramos la igualdad*¹. Así, ha postulado que aunque exista un cierto consenso sobre la necesidad de introducir la igualdad de género en todas las políticas, no está claro qué significa este concepto. Es más, la introducción de la

Recibido: 22-07-2009. Aceptado: 02-03-2010.

* Versión revisada del documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto QUING (*Quality in Gender + Equality Policies*) financiado por el VI Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea. Para más información ver <http://www.quing.eu>.

interseccionalidad, la consideración de las desigualdades y de sus respectivas intersecciones en las políticas públicas, ha puesto en cuestión que este término tenga que referirse sólo a la igualdad entre hombres y mujeres. Por todo ello, este artículo se ocupa de abordar esos desafíos emergentes, realizando un repaso de los análisis más recientes acerca del *mainstreaming* y sus nuevos retos. En primer lugar, revisa aquellos estudios centrados en su conceptualización y aplicación práctica, que nos dan una idea de las principales fortalezas y debilidades identificadas hasta ahora. A continuación, pasa a describir dos nuevas líneas de investigación desarrolladas muy recientemente y que apuestan por problematizar su desarrollo futuro. Por una parte, profundiza en aquellos estudios que mediante el análisis de los marcos interpretativos en las políticas de género ponen de manifiesto la importancia de tener en cuenta que el concepto de igualdad no cuenta con un único significado. Por otra, aborda el reto planteado por la interseccionalidad, que ha dado lugar a la inclusión de un concepto de igualdad más amplio y al desarrollo de una nueva arquitectura institucional. Todo ello permite tener una fotografía de los principales desafíos del *mainstreaming* y plantear algunas de sus preguntas clave: ¿está siendo implementado en la práctica? Si es así, ¿qué se entiende por igualdad? ¿Hace referencia este concepto a la existencia de otras desigualdades más allá del género?

1. El *mainstreaming* de género: las lecciones aprendidas

Como se ha visto anteriormente, las políticas de género se han caracterizado por transitar hacia un enfoque estructural. Mientras en las décadas pasadas la idea era o bien reformar la legislación para alcanzar la igualdad de trato o bien aplicar medidas concretas enfocadas hacia las mujeres, los 90 fueron testigo de la aparición del *mainstreaming*. Éste experimentó una extensión espectacular, especialmente a partir de 1995 con la celebración de la *Conferencia de Beijing*, la cual significó un punto de inflexión que le hizo formar parte de las políticas de género de múltiples países y entidades internacionales (True y Mintrom, 2001). Como consecuencia de su rápida difusión y de sus primeros desarrollos prácticos, la literatura inició un debate sobre las potencialidades y riesgos que ofrecía para la consecución de la igualdad.

Por lo que respecta a las primeras, se comenzó por enfatizar que en el caso de esta nueva estrategia, el marco teórico del feminismo ganaba un nivel de protagonismo que no había tenido hasta entonces. Así, por primera vez, quedaba patente que el punto de partida era la existencia de relaciones de género estructurales presentes en todos los ámbitos, también en la administración pública. El carácter ubicuo de estas desigualdades no permitía abordarlas sólo desde acciones concretas, sino que precisaba de la introducción de un enfoque transformador y global basado en incluir la perspectiva de género en todas las actuaciones. Una de las definiciones más citadas, que recoge este cambio de abordaje y que da cuenta de la influencia de algunas organizaciones internacionales (ONU, ECOSOC, OIT, etc.) en la difusión de esta estrategia, es la correspondiente al Consejo de Europa. Según la misma, el *mainstreaming* es: *the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making* (Council of Europe, 1998).

Como vemos, esta definición pone un claro énfasis en tres elementos clave: su objetivo es la inclusión de la perspectiva de género y no sólo la realización de acciones puntuales; ésta debe ser ubicua, presente en todas las políticas; y, además, debe ser llevada a cabo por los actores habituales, sacando a las políticas de género de su tradicional “gueto” político. Todo ello implica cambiar el foco de atención desde medidas concretas llevadas a cabo principalmente por el organismo de igualdad, hacia otras transversales que implican la responsabilidad de todas las áreas y departamentos.

Como resultado, el *mainstreaming* ha sido positivamente valorado por la literatura (Tabla 1). Por primera vez, una política tenía la intención de atacar la raíz del problema -las relaciones de género- y no sólo sus consecuencias. Además, la implicación de todo el gobierno permitía realizar cambios en

la arquitectura institucional y en las metodologías, así como ampliar la agenda introduciendo nuevos temas que no habían sido contemplados por las políticas de género tradicionales. Esta perspectiva transformadora, innovadora y feminista fue, por lo tanto, calificada como la mayor fortaleza del *mainstreaming* frente a las políticas anteriores (Daly, 2005; Beveridge y Nott, 2002; Verloo, 2001).

No obstante, los análisis no han dejado de lado sus numerosas debilidades. Comenzando por el propio concepto, se ha argumentado la existencia de algunas contradicciones de partida que dificultan su introducción. Por ejemplo, se ha apuntado que mientras sus fines son transformadores e irracionales, sus medios son esencialmente burocráticos y racionales, siendo los segundos los que con mayor probabilidad puedan prevalecer (Charlesworth, 2006). También ha emergido un cierto debate acerca de cuál es la mejor manera de definir esta estrategia. Las posiciones varían desde aquellas que consideran que hasta ahora el concepto ha sido definido de manera muy amplia -poco clara, ambigua, no vinculante, etc.- (Daly, 2005; Beveridge y Nott, 2002), hasta aquellas otras que enfatizan que, por el contrario, desde algunos puntos de vista ha sido demasiado limitada -poco transformadora, tecnocrática, ciega a la interseccionalidad, etc.- (Verloo y Lombardo, 2007; Squires, 2005; Donaghy, 2004). Ambas posiciones no tienen por qué ser contradictorias. Más bien ponen el acento en algunas de sus debilidades más comunes, que varían desde la mala comprensión de su significado a una limitada conceptualización.

Por lo que respecta a la puesta en práctica, la literatura especializada muestra un claro consenso en torno a la idea de que el *mainstreaming* ha contado hasta ahora con un nivel de implementación limitado y que es necesario seguir profundizando en los obstáculos y resistencias que desafían su introducción (ver, por ejemplo, Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005; Squires, 2007b). En primer lugar, ha puesto de manifiesto su habitual inclusión en normas e instrumentos no vinculantes, lo cual ha supuesto que su implementación recaiga en la voluntad de los diferentes departamentos, así como en la capacidad de “persuasión” de los organismos de igualdad (Mazey, 2002; Lombardo, 2004). Debido a la falta de obligatoriedad, no ha sido fácil determinar quién es el responsable de ponerlo en práctica y cuáles son los resultados requeridos (Benschop y Verloo, 2006; Mazey, 2002). Los estudios referidos a políticas e instituciones concretas confirman esta tendencia. De hecho, ponen en evidencia que su inclusión siempre se realiza de modo parcial, pudiendo encontrar diferencias según fase y tipo de política, país o nivel de gobierno.

Por lo que concierne al primer elemento, diversas investigaciones permiten observar que el *mainstreaming* suele ser aplicado de modo diferente dependiendo del *policy issue* que abordemos (Jacquot, 2007; Mazey, 2001; Pollack y Hafner-Burton, 2000). Ello quiere decir que en un mismo gobierno o institución existen áreas que lo aplican en mayor medida, mientras que otras se muestran más resistentes. Según Pollack y Hafner-Burton (2000), algunos de los aspectos que explican la mayor o menor apertura a la introducción de esta estrategia son las ventanas de oportunidad existentes en cada área, la presencia de estructuras de movilización y *policy advocacies* y, finalmente, los marcos políticos dominantes y su compatibilidad con el objetivo de la igualdad de género. Más recientemente, han contemplado como variable la presencia de “*hard incentives*”, esto es, sanciones y procedimientos obligatorios, como elemento que explica la presencia de perspectiva de género en ciertos departamentos (Hafner-Burton y Pollack, 2009). De un modo similar, la aplicación diferente según la fase de la política ha sido comprobada por Roggeband y Verloo (2006) en su estudio de los informes de impacto de género en Holanda.

Si comparamos su introducción en varios países, también encontramos notables divergencias. No sólo las metodologías y procedimientos son diferentes, sino que el nivel y la calidad de la implementación varían bastante (Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005; Rees, 2005; Rubery, 2002). Ello es debido, entre otras causas, a los diferentes conceptos de *mainstreaming* existentes, ya que no hay un consenso claro sobre qué es y qué implica esta estrategia (Behning y Serrano Pascual, 2001). En

aquellos casos en los que la forma de gobierno es descentralizada, incluso se pueden encontrar diferencias entre niveles institucionales (Alonso, 2009a), hecho que no garantiza la necesaria revisión de *todas* las políticas a *todos* los niveles.

Finalmente, cabe destacar que también se ha prestado cierta atención al modo de implementar el *mainstreaming* de género. De hecho, una de las principales críticas concierne al elevado grado de despoltización y tecnocratización con el que ha sido aplicado. Así, se ha propuesto distinguir, por ejemplo, entre el *mainstreaming* participativo, aquel que incorpora a las mujeres -y otros grupos- en el proceso de toma de decisiones, y el burocrático, aquel que se implementa solamente mediante procesos administrativos (Donaghy, 2004; Beveridge y Nott, 2002). En esta misma línea estarían aquellos estudios que intentan distinguir el *mainstreaming* de la “integración” (*integration*) de aquel que promueve el “establecimiento de agenda” (*agenda-setting*). Esta diferenciación, realizada originalmente por Jahan (1995), ha servido para evidenciar que la inclusión de la perspectiva de género se ha realizado en las políticas ya existentes, dejando poco espacio para una reformulación de la agenda política en su conjunto y para la participación de las mujeres (Lombardo, 2005). Ello limita el potencial transformador de esta estrategia y pone en evidencia la existencia de una tensión inherente entre lo que Walby (2005) denominó la *experticia* y la *democracia*.

Por lo que se puede entrever, la literatura nos ha mostrado algunas de las “lecciones” aprendidas del *mainstreaming* de género. Ha enfatizado claramente que está lejos de ser rápida y eficazmente introducido, así como de dar lugar a una verdadera transformación de las políticas públicas. Más bien parece haber sido objeto de múltiples resistencias y de una inclusión esencialmente limitada.

Tabla 1
Principales fortalezas y debilidades del *mainstreaming* de género

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora los objetivos políticos del feminismo. • Amplía la agenda política y los actores implicados. • Saca a las políticas de género del “gueto”. • Es innovador. Crea nuevas herramientas y metodologías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende obtener objetivos irracionales (igualdad) mediante métodos racionales (burocracia). • Existe confusión sobre qué es y cómo aplicarlo. • Se concibe de modo limitado y poco transformador. • Faltan recursos para su aplicación. • Faltan actores implicados y compromiso político. • No tiene fuerza legal. • Tiene una aplicación limitada y parcial (según área, país, fase o nivel de gobierno).

Fuente: elaboración propia.

2. El *mainstreaming* de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)

¿Qué es la igualdad de género?: el análisis de los marcos interpretativos

La introducción del *mainstreaming* de género como estrategia clave determinó que el objetivo de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres entrara a formar parte de la actuación de los gobiernos en su conjunto. Sin embargo, con ello se dio por supuesto un elemento clave, esto es, que todos entendemos lo mismo por igualdad. La literatura feminista, por el contrario, ha puesto de relieve que aunque exista un consenso sobre la búsqueda de la igualdad, dicho concepto es polisémico. Con esto quiere decir que puede haber diferentes ideas sobre qué es y cómo alcanzarla (Lombardo ...[et al], 2009; Verloo y Lombardo, 2007). Debido a ello, ha puesto un gran interés en visibilizar que su

contenido está lejos de ser consensual y homogéneo, y que, por el contrario, existen diferentes respuestas a la pregunta *¿qué es la igualdad?*

En primer lugar, incluso dentro de los propios debates feministas se pueden identificar diversos conceptos de igualdad que implican tanto visiones como estrategias diferentes (Walby, 2005; Squires, 2005; Rees, 1998). En general, se suele distinguir entre aquellos enfoques basados en la igualdad de trato que pretenden la inclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos (*sameness/inclusion*); aquellos otros que enfatizarían la necesidad de cuestionar la existencia de una norma masculina y de reconocer especificidad de las mujeres (*difference/reversal*); y, finalmente, aquellos que se identifican en mayor medida con el *mainstreaming* y que apuestan por la transformación de las relaciones de género como único modo de conseguir la igualdad (*transformation/displacement*). Como vemos, tanto la visión, esto es, el objetivo a conseguir, como la estrategia, el modo de hacerlo, varían bastante incluso dentro de la propia literatura feminista. Como consecuencia, vale la pena explorar qué conceptos de igualdad subyacen a las diferentes políticas y discursos, especialmente en un contexto en el cual gracias al *mainstreaming* de género, este objetivo debería estar presente en una gran pluralidad de instituciones y niveles de gobierno.

En ello se ha focalizado una parte relevante de la literatura más reciente². Uno de sus principales puntos de partida es el enfoque “*What’s the problem?*” desarrollado por Carol Bacchi (1999). En él se enfatiza que los problemas públicos no son un elemento dado ni una mera descripción de hechos objetivos, sino que son socialmente construidos. Por lo tanto, los problemas no “existen” en sí mismos, más bien son “creados” y se ven representados por los diferentes actores. De este modo, puede haber representaciones que sean opuestas y que nos den varias respuestas a la pregunta “¿cuál creemos que es el problema?”. A partir de este presupuesto de cariz constructivista, se propone como objetivo visibilizar o hacer explícito cuál es el concepto de igualdad que subyace a las diferentes políticas y discursos. Con este fin se ha utilizado, por ejemplo, la herramienta del análisis de los marcos interpretativos (*frame analysis*), importada esencialmente del estudio de los movimientos sociales. Según Verloo (2005), un marco interpretativo es “*an organising principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful policy problem, in which a solution is implicitly or explicitly enclosed*”. Ello quiere decir que los marcos no hacen referencia a descripciones fieles de la realidad sino que son modos de construirla y darle significado, lo cual implica que puede haber tantos marcos interpretativos como actores existentes. El objetivo de la metodología del análisis crítico de marcos es hacer explícita esta representación y poner en evidencia el concepto de igualdad inherente, su visión y su/s estrategia/s. Así, determina contestar a preguntas clave como ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas?, ¿y sus responsables? Por otro lado, ¿cuál es la solución?, ¿quién debe llevarla a cabo? Estos y otros interrogantes nos dan una idea de cuál es el diagnóstico y el pronóstico del problema. Dibujan cómo este se ve representado por los diferentes actores (político/as, sociedad civil, funcionarios/as, etc.) y en los diferentes contextos. Esto nos permite realizar comparaciones y determinar si realmente existen diferencias relativas al tipo de actor que produce un discurso o al área geográfica en la que se genera (Verloo ...[et al], 2007; Verloo, 2005). Igualmente, abren la posibilidad de explorar la coherencia interna de las propias políticas, evidenciando si existe una correspondencia y un equilibrio entre la definición del problema y las soluciones propuestas (*ibid*).

Resulta interesante recoger algunos de los resultados obtenidos en la aplicación de esta metodología, ya que ilustran muy claramente cómo un problema puede ser enmarcado de modos muy diferentes. Si abordamos, por ejemplo, las políticas relativas a la familia y al cuidado podremos ver que existen marcos muy diferentes. Desde aquellos que se centran en la importancia de incluir a las mujeres en el mercado laboral, a aquellos otros que apuestan por la transformación de las relaciones de género (Meier ...[et al], 2007). En ese sentido, ¿cuál es el problema? ¿Que no hay suficientes mujeres en el mercado de trabajo y que eso es negativo para el desarrollo económico? ¿O que existen desigualdades

estructurales entre hombres y mujeres que impiden a estas últimas disfrutar de una igualdad de acceso? En relación con ello, ¿cuál es la solución? ¿Favorecer que las mujeres se incorporen al mercado laboral aunque sin prestar atención a las relaciones de género? ¿O apostar por un marco más transformador buscando cambios profundos, también en el ámbito privado? Éstos son dos claros ejemplos de la existencia de diferentes formas de concebir la igualdad en una misma política. En el primero, la igualdad está puesta al servicio de los fines económicos y es concebida como inclusión de las mujeres en un ámbito determinado. Además, mientras las féminas constituyen el grupo que tiene el problema, los varones son concebidos como el grupo normativo. En el segundo, por el contrario, la igualdad es concebida como transformación, como cambio en las relaciones de género. En consecuencia, tanto hombres como mujeres son parte del problema y de la solución, y los ámbitos de intervención son mucho más amplios.

Un segundo ejemplo podrían ser las acciones relativas a la violencia contra las mujeres, donde también existen marcos muy diversos. Como muestran Krizsán ...[et al] (2007), las políticas de igualdad de los diferentes países de la UE no siempre han abordado este problema como si estuviese basado en las desigualdades de género. Por el contrario, ha sido concebido como un asunto que afecta esencialmente a las mujeres pero que tiene poco que ver con las desigualdades estructurales; como un problema de derechos humanos que afecta a diversos grupos indefensos (mujeres, mayores, niños, etc.); o incluso, como un tema en el cual los hombres son las víctimas. Estas descripciones del diagnóstico determinan respuestas muy diversas a la pregunta ¿cuál es la solución? Sin duda, solamente aquellas políticas y discursos que prestan atención a la violencia como una manifestación de las desigualdades de género incluyen en su pronóstico la necesidad de combatirlas y, por lo tanto, de abordar las raíces mismas del problema. Esto es, sólo si entendemos que las desigualdades con respecto a los hombres son una parte relevante del problema, apostaremos por combatir sus raíces y entender la igualdad en este ámbito también como transformación.

Como vemos en estos dos ejemplos³, el análisis crítico de marcos interpretativos nos permite escudriñar “qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad” (Verloo, 2007; Bustelo y Lombardo, 2007). Ello es así porque pone en evidencia cuál es el concepto de igualdad que subyace tras las mismas. Responde a preguntas como las siguientes: ¿quién tiene el problema?, ¿las mujeres, los hombres o ambos?, ¿qué es lo que hay que modificar?, ¿tienen las mujeres que “adaptarse” o son los hombres los que deben cambiar? Todas ellas apuntan a una misma idea, a la capacidad de las políticas para adoptar enfoques muy diversos que comprenden desde una perspectiva transformadora y estructural que se centre en la modificación de las relaciones de género, hasta otras más limitadas que puedan considerar que son las mujeres las que tienen el problema y que los hombres no tienen nada que ver con el mismo. Este tipo de análisis permite, por lo tanto, profundizar en la concepción de las diferentes políticas poniendo en cuestión que todas ellas sean igualmente positivas para la igualdad entre mujeres y hombres. Así, ahondando en un análisis de la calidad de estas actuaciones, este tipo de enfoques se plantea la temida pregunta: ¿son sexistas las políticas de género?, ¿contienen los mismos estereotipos que pretenden eliminar?, ¿son realmente transformadoras?, ¿son políticas de género o mantienen el enfoque de las tradicionales políticas de la mujer?

Éstos y otros interrogantes tienen, sin duda, una importancia crucial para el desarrollo del *mainstreaming* de género. De este modo, aunque esta estrategia se ocupa de generalizar el objetivo de la igualdad, no puede garantizar que éste cuente con un significado unívoco. Así, es importante resaltar que uno de los desafíos emergentes del *mainstreaming* es no sólo conseguir que esté presente en todas las actuaciones públicas, sino que conlleve un concepto de igualdad realmente transformador y estructural en el cual hombres y mujeres estén presentes por igual.

De la (des)igualdad a las (des)igualdades: el reto de la interseccionalidad

El análisis de los diferentes conceptos de igualdad abre también el interrogante relativo a ¿qué lugar ocupan otras desigualdades en las políticas de género? ¿Se refiere la igualdad sólo a la igualdad de género o debe también referirse a otros ejes? Si es así, ¿cómo podemos tener en cuenta que las mujeres también sufren desigualdades múltiples? Tanto la literatura como las nuevas políticas de igualdad nos ofrecen en la actualidad nuevas y desafiantes respuestas a estas cuestiones. Con respecto al primer elemento, durante las últimas décadas los estudios de género han experimentado una clara ampliación hacia la consideración de otro tipo de desigualdades como la clase, la etnia o la orientación sexual. El objetivo ha sido tratar de comprender sus intersecciones con el género y poner de manifiesto que todas ellas son relevantes para la vida de las mujeres (ver, por ejemplo, Crenshaw, 1989, 1993 y 2002). El término interseccionalidad *-intersectionality-* fue introducido por Crenshaw (1989) para recoger la presencia de esas desigualdades múltiples (género y orientación sexual, género y clase, etc.) y enfatizar que no sólo representan una mera suma de categorías sino que dan lugar a una situación única y cualitativamente distinta. Con ese fin, introdujo la metáfora de la intersección, de aquellos individuos que se encuentran en el cruce entre varios ejes, sufriendo una desigualdad diferente.

Este interés general por considerar la heterogeneidad de las mujeres -y de los hombres- se ha visto acompañado por un nuevo campo de investigación centrado en la presencia de la interseccionalidad en las políticas públicas. En ese caso, el objetivo no es sólo detectar los efectos de las desigualdades múltiples, sino también explorar cómo pueden las políticas públicas responder a su existencia. En general, se considera que para implementar políticas más justas e inclusivas es necesario tener en cuenta que tanto hombres como mujeres no son grupos homogéneos y que se ven afectados por más de un tipo de discriminación (Lombardo y Verloo, 2009a y 2009b; Squires, 2007b; Hancock, 2007). Esta nueva perspectiva pretende superar una doble limitación que ha sido común a muchas de las políticas aplicadas hasta ahora. Así, éstas han manifestado una tendencia tanto a la *súper-inclusión* -a considerar que un problema perteneciente a un grupo concreto es un problema general- como a la *sub-inclusión* -a considerar que un problema general sólo concierne a un grupo concreto- (Crenshaw, 2002). Ambas limitaciones tienen que ver con la incapacidad para tener en cuenta a aquellos individuos que se encuentran en las intersecciones.

Dadas estas carencias de partida, la literatura ha propuesto una nueva línea de análisis centrada en analizar si la interseccionalidad ha entrado o no a formar parte de las políticas públicas, especialmente de aquellas centradas en la igualdad. Esto es, ¿tienen en cuenta las políticas públicas que las desigualdades están interconectadas y que una persona puede sufrir más de una al mismo tiempo? Y si es así, ¿podemos afirmar que esta nueva estrategia está siendo institucionalizada? Este creciente interés se debe a la actual apuesta de la Unión Europea por la lucha contra las desigualdades múltiples. Así, la década de los noventa ha sido testigo de la ampliación de la agenda política de la igualdad, la cual ha buscado extender los logros alcanzados por las políticas de género a otros ámbitos (Bell, 2008). Aunque la consideración de otras desigualdades había sido común desde los años ochenta, cuando la dimensión social de las políticas europeas hace su aparición, es en 1997 cuando esta temática se torna realmente prioritaria. La aprobación del Tratado de Amsterdam (TA), que prohíbe toda discriminación basada en el sexo, la edad, la orientación sexual, la etnia, la discapacidad o la religión, significó un claro punto de inflexión. De hecho, la inclusión de este tipo de medidas antidiscriminatorias en la normativa fundamental de la UE se ha visto posteriormente reforzada con la aprobación de dos directivas sobre igualdad de trato de gran relevancia. Se trata de la Directiva 2000/43/CE, referida a la discriminación por razón de raza o etnia, y la Directiva 2000/78/CE, concerniente a la igualdad de trato en el ámbito laboral. Más recientemente, esta normativa de cariz vinculante (*hard law*) se ha visto acompañada de otro tipo de instrumentos (*soft law*) como programas, planes y comunicaciones que han

tratado también de contribuir a la lucha contra las desigualdades. En ese sentido, el predominio inicial de la legislación anti-discriminación se ha visto matizado por la inclusión de acciones más proactivas como el *European Action Program Against Discrimination (2001-2006)* o el programa PROGRESS. Junto al desarrollo de este tipo de acciones, la UE ha planteado un nuevo modelo de arquitectura institucional. De este modo, ha optado por implementar un *enfoque integrado* basado no sólo en la aprobación de normas que cubren todos los ejes a la vez, sino también en la reforma de los organismos de igualdad. Así, todos ellos, con la excepción del *Instituto Europeo de Género*, han sido agrupados bajo el paraguas de la *Fundamental Rights Agency*. El objetivo ha sido apostar por la creación de un único organismo de modo que pudiera combatir las desigualdades múltiples con mayor facilidad y dar una cobertura equitativa a todas ellas.

El enfoque integrado de la UE ha tenido un notable impacto tanto en las políticas de igualdad del nivel nacional⁴ como en los debates generados en torno a la interseccionalidad. Con respecto a la legislación anti-discriminación, tanto la aprobación del TA como de las directivas arriba mencionadas han sido positivamente valoradas, dado que han supuesto una extensión de los derechos individuales y un paso más hacia la eliminación de las jerarquías entre desigualdades (Bell, 2008). A pesar de ello, todavía existe cierto debate sobre la eficiencia del enfoque integrado aplicado a la normativa -una ley para todas las desigualdades-, dado que no hay ninguna evidencia de que sea capaz de abarcar las desigualdades múltiples (Kantola y Nousiainen, 2009; Hannett, 2003). Tampoco existe consenso sobre la inclusión de listas cerradas con número limitado de ejes, ya que podría incentivar la competencia entre ellos (Yuval-Davis, 2006).

Un debate similar ha tenido lugar con respecto a los organismos de igualdad. La estrategia europea, centrada en un único organismo junto con la obligación de crear una agencia especializada en la discriminación étnica y racial contenida en la Directiva 2000/43/CE, ha dado lugar a ciertos cambios en la arquitectura institucional de los Estados miembros (Squires, 2007a; Cormack y Niessen, 2005). Este tipo de modificaciones ha generado múltiples controversias. Por un lado, las académicas y activistas feministas han manifestado su preocupación por la posibilidad de que este nuevo enfoque, muy centrado en la lucha contra la discriminación, socave la perspectiva transformadora que han adoptado recientemente las políticas de género (Lombardo y Verloo, 2009a). Así, mientras que algunos ejes todavía están comenzando a desarrollar políticas de igualdad de trato basadas en la aprobación de normativa, el género ya ha alcanzado la inclusión de estrategias tan complejas como el *mainstreaming*. El abordaje conjunto de todas las desigualdades, así como la existencia de un organismo común no especializado, podría suponer, por tanto, un paso atrás. Tampoco existe un firme consenso sobre los beneficios y costes de tener un único organismo. No está claro si las ventajas -más influencia, más adaptabilidad a las desigualdades múltiples, coherencia, etc.- pueden realmente superar a los desafíos -complejidad, contradicción entre objetivos, falta de recursos, etc.- (Alonso 2009b; Niessen y Cormack, 2004).

Este debate sobre la arquitectura institucional nos remite a la reflexión global sobre las desigualdades múltiples y la forma en que deben ser abordadas por las políticas públicas. En ese sentido, existe una preocupación general sobre cómo evolucionar desde unas políticas centradas en un solo eje a otras que tengan en cuenta la interseccionalidad. En ese caso, la tipología apuntada por Hancock (2007) es especialmente interesante, ya que intenta diferenciar las políticas y los análisis según el enfoque que emplean. Básicamente, plantea una clasificación basada en tres grandes aspectos: el número de categorías que abordan, la relación que presuponen entre ellas y cómo las conceptualizan. Teniendo en cuenta estos elementos, la autora postula la existencia de tres enfoques: el unitario, el múltiple y el interseccional. El primero hace referencia a aquellas políticas centradas en una sola desigualdad que no tienen en cuenta sus posibles intersecciones. El enfoque *múltiple*, por el contrario, tiene en consideración más de una categoría al mismo tiempo. Sin embargo, la relación entre ellas es

estática y no va más allá de la consideración de la diversidad intra-grupo, abordando ciertos colectivos en ciertas políticas. El enfoque interseccional iría un paso más allá. No sólo tendría en cuenta más de una desigualdad, sino que consideraría los ejes como mutuamente constitutivos, no abordables de modo independiente. Además, las políticas públicas ya no se centrarían en grupos concretos, sino que tendrían en consideración todas las posibles intersecciones en el desarrollo de cada una de las actuaciones, aplicando un enfoque abierto. Los estudios de caso realizados hasta ahora han destacado que, pese a la introducción incipiente de la interseccionalidad, las políticas siguen adoptando enfoques unitarios y/o múltiples (ver, por ejemplo, Bustelo, 2009; Alonso, 2009b).

A pesar de este interés de la literatura por avanzar hacia el enfoque interseccional propuesto por Hancock, todavía no se ha analizado en profundidad cómo se puede implementar en la práctica. Esto es, cómo pueden las políticas públicas tratar las desigualdades como mutuamente constitutivas y como una *open empirical question*. De este modo, pese al reciente desarrollo del enfoque integrado, que se supone debe contribuir a su introducción, no sabemos demasiado sobre la viabilidad o las potencialidades de la interseccionalidad en la práctica. De hecho, la literatura todavía está intentando reflexionar sobre los posibles requisitos de un objetivo tan ambicioso. En esta línea, se ha apuntado que la participación de la sociedad civil puede ser un elemento clave para impedir la denominada *opression olympics*⁵, para evitar una reificación de las identidades (Squires, 2008; Crenshaw, 1993) o para adquirir un mayor conocimiento sobre los individuos que se encuentran en las intersecciones (Lombardo y Verloo, 2009a; Donaghy, 2004).

Pese a estas contribuciones, tanto la aplicación de la interseccionalidad como el enfoque integrado propuesto por la UE siguen siendo una incógnita. Además, con respecto a las políticas de género, éstas plantean más interrogantes que respuestas. ¿Se debe transitar hacia un organismo único y renunciar al feminismo de Estado que ha costado tantos años desarrollar? ¿Tiene el *mainstreaming* de género que ser ampliado hacia el *mainstreaming* de la diversidad? ¿Debe el género ser una desigualdad entre otras o debe tener un estatus especial? Éstas y otras cuestiones nos dan idea del reto que la interseccionalidad plantea a las políticas de género en general, y al *mainstreaming* en particular. Así, antes de que éste haya conseguido un desarrollo notable, ya se produce un cambio en la agenda que lo pone en cuestión. En este sentido, todo parece apuntar a la emergencia de un nuevo interrogante: ¿es demasiado tarde para el *mainstreaming* de género? (Woodward, 2008).

3. Conclusiones

Desde su aparición, el *mainstreaming* de género ha suscitado el interés de la literatura. Nacido para superar las estrategias anteriores, parecía entrever un cambio profundo de todas las políticas que convertiría la igualdad entre mujeres y hombres en un punto clave de la agenda política. La realidad se ha ocupado de mostrar, sin embargo, que aunque ha sufrido una difusión sorprendentemente rápida, su incorporación real ha sido más bien limitada. Así, aunque ha entrado a formar parte de las políticas de género de la mayor parte de los países, en la mayoría de los casos no ha pasado de ser una herramienta retórica que no ha ido mucho más allá de su inclusión en el nivel discursivo. Ello implica que pocas veces ha conseguido permear las diferentes políticas sectoriales y dar lugar a cambios concretos más allá de las acciones llevadas a cabo por el organismo de igualdad.

Cuando todavía no ha alcanzado un desarrollo destacable, el *mainstreaming* ya debe afrontar nuevos retos, derivados esencialmente de la problematización del concepto de igualdad. Por un lado, la literatura da un paso más en la evaluación de su puesta en práctica y se pregunta qué se introduce cuando se introduce la igualdad. Así, plantea que no sólo es necesario desarrollar herramientas y metodologías que garanticen la presencia de este objetivo en todas las actuaciones, sino que también debe garantizarse que sea conceptualizado de modo transformador y estructural. Este interés nace de la importancia de visibilizar que no existe un consenso claro sobre qué es la igualdad y cómo puede

conseguirse. Por el contrario, se pueden observar diferencias muy notables según tipo de política, actor que genera el discurso o época a la que pertenece. Ello hace especialmente relevante realizar una evaluación de las políticas que haga explícito elementos como su mayor o menor potencial transformador, su coherencia interna o los estereotipos de género que pueda contener.

La problematización del concepto igualdad también se hace explícita cuando se incorpora la interseccionalidad. Así, ésta permite preguntarse si este término debe ser siempre concebido en singular o si es necesario tener en cuenta la existencia de otras igualdades y sus respectivas intersecciones. A este debate de partida se debe añadir el reto planteado por la estrategia de enfoque integrado de la UE. Como hemos visto, éste supone acabar con la larga tradición basada en que cada eje cuenta con su normativa, su organismo especializado y sus propias políticas. Ello implica un claro desafío para las políticas de género, que no sólo habían desarrollado notables acciones sectoriales, sino que habían logrado introducir una estrategia de cariz transversal como el *mainstreaming*.

Todo ello abre nuevos interrogantes sobre la introducción de una estrategia basada en incorporar la igualdad en el *mainstream*. Parece necesario, por lo tanto, realizar esfuerzos centrados no sólo en mejorar sus resultados prácticos y el nivel de cambio alcanzado, sino en reflexionar sobre qué es la igualdad y cuáles son los medios para conseguirla.

Notas

¹ Esta pregunta fue planteada de modo similar por Eveline y Bacchi (2005) cuando se preguntaban “what we mainstream when we mainstream gender?”.

² Véase, por ejemplo, el trabajo desarrollado por los proyectos europeos MAGEEQ y QUING que analizan los conceptos de igualdad en las políticas de la UE y de los Estados miembros. Ver <http://www.mageeq.net> y <http://www.quing.eu>.

³ Para mayor información ver, por ejemplo, Verloo, 2007 o Lombardo ...[et al], 2009.

⁴ Para un repaso general de la interseccionalidad y su impacto en el ámbito estatal, ver *International Feminist Journal of Politics, special issue: “Institutionalising Intersectionality”*, 2009.

⁵ Este término fue introducido por Martínez para enfatizar la posible emergencia de conflictos entre grupos que representen desigualdades diferentes, de modo que luchen por los recursos y el reconocimiento (Martínez citada en Hancock, 2007).

Bibliografía

- Alonso, Alba (2009a), “Gender Mainstreaming in the Spanish Regions: Achieving the Leadership?”, paper presented at the First European Conference on Gender and Politics, ECPR, Belfast, January 22.
- _____ (2009b), “Institutionalizing Intersectionality in Portugal: towards a Multiple Approach?”, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshop 2009, Lisbon, April 14-19.
- Bacchi, Carol (1999), *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*, London, SAGE.
- Behning, Ute y Serrano Pascual, Amparo (2001), “Rethinking the Gender Contract? Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy”, en *European Trade Union Yearbook 2000*, Emilio Gabaglio y Reiner Hoffman (eds.), Brussels, ETUI.
- Bell, Mark (2008), “The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model?”, en *The Political Quarterly*, Vol. 79 N° 1, pp. 36-44.
- Benschop, Yvonne y Verloo, Mieke (2006), “Sisyphus’ Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?”, en *Journal of Gender Studies*, Vol. 15 N° 1, pp. 19-33.
- Beveridge, Fiona y Nott, Sue (2002), “Mainstreaming: a Case for Optimism and Cynicism”, en *Feminist Legal Studies*, N° 10, pp. 299-311.

- Bustelo, María (2009), "Spain: a Better Performer in Gender than in Intersectionality?", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 530-546.
- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (eds.) (2007), *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Valencia, Cátedra.
- Charlesworth, Hilary (2006), Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in The United Nations, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hjr/iss18/charlesworth.shtml>, 20-10-2007.
- Cormack, Janet y Niessen, Jan (2005), "The Independence of Equality Bodies", en *European Anti-Discrimination Law Review*, N° 1, pp. 23-28.
- Council of Europe (1998), *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*, Strasbourg, Council of Europe.
- Crenshaw, Kimberlé (1989), "Demarginalising the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine. Feminist Theory and Antiracist Politics", en *University of Chicago Legal Forum*, pp. 139-167.
- _____ (1993), "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color", en *Stanford Law Review*, N° 43, pp. 1241-1299.
- _____ (2002), "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero", en *Revista de Estudos Feministas*, Año 10, Jul.-Set., pp. 171-188.
- Daly, Mary (2005), "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 433-450.
- Donaghy, Tanhya Barnett (2004), "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach", en *Policy and Politics*, Vol. 32 N° 1, pp. 49-62.
- Eveline, Joan y Bacchi, Carol (2005), "What We Mainstream when We Mainstream Gender?", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 496-512.
- Hafner-Burton, Emilie y Pollack, Mark A. (2009), "Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right", en *Comparative European Politics*, Vol. 7 N° 1, pp. 114-138.
- Hancock, Ange-Marie (2007), "When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm", en *Perspectives on Politics*, Vol. 5 N° 1, pp. 63-79.
- Hannett, Sarah (2003), "Equality at the Intersections: the Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination", en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23 n° 1, pp. 65-86.
- Jacquot, Sophie (2007), "Gender Mainstreaming: a 'New' Instrument for an 'Old Fashioned' Policy? Towards a Soft and more Coordinated European Gender Equality Policy", paper presented at the Workshop Governing the EU: Policy Instruments in a Multi-Level Policy, Centre d'Études Européennes, Paris, June 21-22.
- Jahan, Rounaq (1995), *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London, Zed Books.
- Kantola, Johanna y Nousiainen, Kevät (2009), "Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 459-477.
- Krizsán, Andrea ...[et al] (2007), "Domestic Violence: a Public Matter", en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Lombardo, Emanuela (2004), *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- _____ (2005), "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 412-432.

- Lombardo, Emanuela ...[et al] (eds.) (2009), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*, London, Routledge.
- Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke (2009a), "Institutionalising Intersectionality in the European Union? Policy Developments and Contestations", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 478-495.
- _____ (2009b), "Stretching Gender Equality to Other Inequalities: Political Intersectionality in European Gender Equality Policies", en *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*, Emanuela Lombardo ...[et al] (eds.), London, Routledge.
- Mazey, Sonia (2001), *Gender Mainstreaming in the EU: Principles and Practice*, London, Kogan.
- _____ (2002), "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering an Agenda?", en *Feminist Legal Studies*, N° 10, pp. 227-240.
- Meier, Petra ...[et al] (2007), "The Pregnant Worker and Caring Mother: Framing Family Policies Across Europe", en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Móssesdóttir, Lilja y Erlingsdóttir, Rósa (2005), "Spreading the Word Across Europe: Gender Mainstreaming as a Political and Policy Project", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 513-531.
- Niessen, Jan y Cormack, Janet (2004), "National Specialized Equality Bodies in the Wake of the EC Anti-Discrimination Directives", en *Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation*, Janet Cormack(ed.), Brussels, Migration Policy Group. Report of the 7th Experts' Meeting of the Project Strengthening the Cooperation between Specialised Bodies, hosted by the Equality Commission for Northern Ireland, Belfast, June 17-18.
- Outshoorn, Joyce y Kantola, Johann (2007), *Changing State Feminism*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Pollack, Mark y Hafner-Burton, Emilie (2000), "Mainstreaming Gender in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 N° 3, pp. 432-456.
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge.
- _____ (2005), "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 555-574.
- Roggeband, Conny y Verloo, Mieke (2006), "Evaluating Gender Impact Assessment in the Netherlands (1994-2004): a Political Process Approach", en *Policy and Politics*, Vol. 34 N° 4, pp. 615-632.
- Rubery, Jill (2002), "Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: the Impact of the EU Employment Strategy", en *Industrial Relations Journal*, Vol. 33 N° 5, pp. 500-522.
- Squires, Judith (2005), "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 366-388.
- _____ (2007a), "The Challenge of Diversity: the Evolution of Women's Policy Agencies in Britain", en *Politics and Gender*, Vol. 3 N° 4, pp. 513-530.
- _____ (2007b), *The New Politics of Gender Equality*, New York, Palgrave Macmillan.
- _____ (2008), "Diversity Mainstreaming: Dépasser les Approches Technocratiques et d'Addition des Inégalités", en *Cahiers du Genre*, N° 44, pp. 73-94.
- Stetson, Dorothy M. y Mazur, Amy (1995), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.
- True, Jacqui y Mintrom, Michael (2001), "Transnational Networks and Policy Diffusion: the Case of Gender Mainstreaming", en *International Studies Quarterly*, N° 45, pp. 27-57.
- Verloo, Mieke (2001), "Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation", Vienna, IWM Publications (IWM Working Papers; N° 5/2001).

- _____ (2005), “Mainstreaming Gender Equality in Europe: a Critical Frame Analysis Approach”, en *The Greek Review of Social Research*, Vol. 117 N° B1, pp. 11-34.
- _____ (ed.) (2007), *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest, CEU Press.
- Verloo, Mieke y Lombardo, Emanuela (2007), “Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach”, en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Verloo, Mieke ...[et al] (2007), “Conclusions on Framing Gender Equality as a Policy Problem”, en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Walby, Sylvia (2005), “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice”, en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 321-343.
- Woodward, Alison (2008), “Too Late for Gender Mainstreaming? Taking Stock in Brussels”, en *Journal of European Social Policy*, Vol. 18 N° 3, pp. 289-302.
- Yuval-Davis, Nira (2006), “Intersectionality and Feminist Politics”, en *European Journal of Women’s Studies*, Vol. 13 N° 3, pp. 193-209.