

## Nuevas dimensiones en el análisis de políticas públicas: implicaciones en el análisis de políticas de igualdad de género y juventud

*New dimensions in public policy analysis: consequences for gender equality and youth policies*

Autor: **Silvia López Rodríguez**

Entidad: Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.

Profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Silvia.lopozr@uam.es

### Resumen

Este artículo presenta algunas dimensiones del análisis de políticas públicas aún poco exploradas en la literatura y la práctica política de nuestro entorno. El texto se articula en torno a tres argumentos principales. En primer lugar, se propone un análisis de políticas públicas que fije su atención no en cómo nuestras normas abordan los problemas sino en cómo contribuyen a la creación de su significado. En este sentido, se defiende que nuestras políticas, al problematizar una situación que se considera importante, están construyendo esa situación bajo unos determinados presupuestos. En segundo lugar, el artículo explora cómo las políticas públicas pueden estar implicadas en la producción de hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales; es decir, se analiza el vínculo que existe entre nuestras normas y la producción de subjetividad. En tercer lugar, el artículo introduce la necesidad de estudiar cómo las políticas públicas pueden estar implicadas en la distribución desigual de vulnerabilidad social y corporal. El artículo ilustra estos argumentos con ejemplos referidos al ámbito de la igualdad de género y de las políticas de juventud, analizando áreas de política como la violencia de género, la conciliación de la vida familiar y laboral o la crisis de los cuidados. El texto finaliza con algunas propuestas para integrar estas nuevas dimensiones de análisis en la práctica política, docente y activista.

**Palabras clave:** políticas públicas, políticas de igualdad de género, política social, juventud, violencia de género, conciliación, cuidados, vulnerabilidad

### Abstract

This article highlights several dimensions of public policy analysis, which are already uncommon in Spain. This research revolves around three main arguments. First, public policies not only tackle some social situations but also contribute to create their meaning. Second, this article explores how policies produce men and women as unequal political subjects- by doing so, this research debates

around public policies and the production of subjectification effects. Third, the article promotes studying how public policies are involved in the unequal distribution of social and bodily vulnerability. The article gives some examples of these discussions related to gender equality and youth policies, gender-based violence, reconciliation of family and labour life, and the care crisis. Finally, this research provides some proposals to apply these new dimensions in policymaking, teaching and activism.

**Keywords:** public policy, gender equality policy, social policy, youth, gender violence, reconciliation, care services, vulnerability.

## I. INTRODUCIENDO NUEVOS DESAFÍOS EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y JUVENTUD

Desde el análisis de políticas públicas, el abordaje del diseño de políticas que integren las áreas de juventud e igualdad de género supone entrar en el terreno de lo que se han venido a llamar “enfoques interseccionales” (noción más habitual en la teoría feminista) o enfoques orientados a combatir la “discriminación múltiple” (concepto más frecuente en el ámbito del *policymaking*). Esto supone que los actores implicados en la redacción de la norma y en el proceso de toma de decisiones partan de algunas preguntas clave: ¿a qué peculiaridades se enfrentan las mujeres jóvenes?; ¿cómo son las relaciones de género entre personas jóvenes?; ¿cómo afecta de manera diferencial a una mujer joven ser víctima de maltrato o padecer una drogodependencia?; ¿cómo se pueden diseñar políticas públicas que atiendan adecuadamente a los/as jóvenes transexuales? Como se ha mostrado en distintas investigaciones (véase, por ejemplo en castellano, Platero, 2012), el enfoque interseccional en políticas públicas pretende visibilizar, atender, dar voz y actuar sobre la vida de aquellas personas que están atravesadas por ejes de potencial discriminación, como puedan ser el género y la edad.

No obstante, la manera de abordar las problemáticas que surgen en las áreas de juventud y género no es unívoca; por ello, es necesario interrogarse acerca de cómo nuestras normas construyen los problemas de los y las jóvenes como relevantes, pues al hacerlo van a representar esos problemas dando prioridad a unas realidades frente a otras. Además, la propia configuración y dotación de significado a categorías como las de “mujer” o “joven” están sujetas a procesos de cuestionamiento y están constituidas de acuerdo a procesos de marginación de determinadas vidas y experiencias; por ello, es necesario reflexionar acerca de cómo nuestras políticas construyen sujetos políticos desiguales y con qué efectos. La manera en que se configuran nuestras políticas sobre juventud e igualdad de género puede asimismo distribuir vulnerabilidad diferencialmente entre distintos grupos sociales; por ello, es preciso estudiar cómo las políticas públicas son instrumentos de distribución de poder social.

En este artículo se abordan todas estas cuestiones, aún poco discutidas en la literatura en castellano sobre análisis de políticas públicas. En primer lugar, el artículo debate acerca de cómo nuestras normas *problematizan* determinadas situaciones sociales consideradas importantes y, al hacerlo, presentan determinadas definiciones del problema y cursos de acción específicos. El artículo muestra la necesidad de explorar las consecuencias de esas problematizaciones, ofreciendo distintos ejemplos en el campo de las políticas de juventud y de promoción de la igualdad de género. En segundo lugar, el artículo aborda la necesidad de analizar las categorías identitarias que aparecen en nuestras políticas públicas e interrogarse a continuación por los sesgos presentes en ellas: categorías como joven, mujer, víctima o madre pueden recoger significados que tienden a primar unas experiencias sobre otras, unas voces frente a otras. En tercer lugar, este texto explora una dimensión de análisis de políticas públicas ineludible: cómo nuestras normas pueden establecer espacios diferenciales de vulnerabilidad social o de vulnerabilidad corporal, cuando se abordan problemáticas

como la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos, o el acceso a la salud. Esta vertiente es especialmente interesante cuando se quieren diseñar políticas orientadas a jóvenes desde el enfoque de género, pues el grupo diana está afectado de partida por una vulnerabilidad que se desprende de ejes de desigualdad social como son el género y la edad.

Los planteamientos aquí presentados pretenden estimular una reflexión sobre dimensiones poco debatidas en el análisis de políticas públicas y que, sin embargo, pueden propiciar cambios en el diseño y ejecución de las mismas, provocando, en último término, más participación, un debate más abierto sobre espacios de vulnerabilidad cotidiana y una mayor transformación de estructuras y prácticas discriminatorias.

## II. EL CONCEPTO DE PROBLEMATIZACIÓN: CÓMO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPAN EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE ABORDAN

En los análisis más frecuentes de políticas públicas, tanto en ámbitos académicos como en medios divulgativos, existe aún un interés central en la evaluación, medición y cuantificación de los resultados que se desprenden de la acción institucional. Este tipo de análisis se consideran centrales cuando la atención se sitúa en la rendición de cuentas. No obstante, existe otro tipo de análisis, todavía poco explorado en la literatura en castellano y en la tarea de evaluación en el seno de las instituciones públicas, que sitúa el foco de análisis no en cómo las políticas públicas abordan los problemas sobre los que actúan sino en cómo estas mismas políticas están implicadas en la conformación y en la dotación de significado de los problemas que encaran. Mientras que desde la primera perspectiva se cuantifica el éxito o el fracaso de la política, o el equilibrio entre coste y beneficio, desde la segunda perspectiva el análisis va encaminado a abordar preguntas relacionadas con la manera en que se está definiendo en esa política el problema abordado, en las ideas tácitas que se desprenden de las soluciones que se proponen, en los silencios de la política o en la manera en que ésta está distribuyendo poder social de manera desigual. De este modo, la política pública se convierte en objeto central de análisis y es considerada un instrumento esencial de la acción institucional para la creación de la realidad social. Mientras que desde la primera de las posiciones enunciadas, el interés reside en la evaluación de la política una vez que ésta ha sido implementada, desde este segundo enfoque se afirma que las políticas públicas tienen efectos mucho antes de su ejecución.

La analista de políticas públicas Carol Bacchi sitúa el foco de análisis de su obra no en la manera en que las políticas abordan determinados problemas públicos sino en el modo en que estas políticas conforman o *problematizan* situaciones sociales que se consideran importantes. Siguiendo la tradición foucaultiana, Bacchi define el concepto de problematización refiriéndose a la manera en que las políticas públicas constituyen, representan y dotan de significado los 'problemas' que consideran relevantes (1999; 2009):

*"[...] la manera en que los problemas se constituyen (o conforman) conlleva todo tipo de implicaciones en relación a cómo vivimos nuestra vida cotidianamente. Es importante remarcar esto último porque la expresión representación del problema puede conducir a los lectores a pensar que actuamos solamente en el nivel de las ideas o las impresiones, cuando, en realidad, la manera en la que los problemas políticos son representados en las políticas públicas se trasladan a la experiencia real, vivida"*

(Bacchi 2009: xviii)

Así, por ejemplo, en el campo de las políticas sobre juventud, ¿cómo se definen fundamentalmente los problemas de los jóvenes: en el campo del empleo, del ocio, de la vivienda? ¿Qué aspectos tienden a ignorar las políticas de juventud y que efectos se desprende de ello? En el área de género, por ejemplo, ¿cómo se representa la violencia de género en las políticas públicas españolas: como un problema de mujeres maltratadas o de hombres violentos? O situándonos en otra área de política: ¿cómo entienden nuestras políticas el problema de los cuidados: como una responsabilidad situada en la familia o como una tarea en la que los servicios públicos han de asumir un papel central? O finalmente: ¿cómo han conformado nuestras políticas públicas el problema de la conciliación: como un problema de madres trabajadoras o como un problema que se relaciona más bien con la necesidad de fomentar la co-responsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas del ámbito doméstico y de cuidados?

Estos ejemplos muestran las nuevas dimensiones de estudio que pueden abrirse en el análisis de políticas públicas cuando las preguntas que formulamos cambian. Además, los ejemplos anteriores muestran cómo las políticas públicas tienen un papel central en la conformación de los problemas que abordan y en la dotación de significado a los mismos. La manera en que el problema de la violencia de género, los cuidados o la conciliación se definan en nuestras políticas importa en la medida en que esa definición va a crear realidad social y va a condicionar entendimientos institucionales dominantes de los problemas que se consideran importantes. Además, va a condicionar la manera en que las personas afectadas por la norma desarrollan su vida y toman sus decisiones de manera cotidiana.

El análisis de cómo las políticas públicas problematizan, enmarcan o entienden los problemas que abordan importa porque nos permite estudiar cómo nuestras políticas definen los problemas, enfatizando unos aspectos, invisibilizando o expulsando del debate otros. Además y siguiendo el planteamiento de Bacchi, se puede afirmar que no somos gobernados a través de políticas públicas sino a través de las problematizaciones de las mismas. Es imprescindible pues no perder de vista que existe un vínculo entre el relato de nuestras políticas públicas y los modos de gobernanza. En efecto, este tipo de análisis sitúan su interés en el discurso de nuestras políticas, iluminando la importancia de la fase de diseño y del proceso de toma de decisiones. No obstante, el ánimo de este análisis no tiene como objetivo un análisis semiótico sino un interés político: cómo nuestras políticas condicionan nuestra vida cotidiana, el tipo de decisiones que podemos o no tomar, el tipo de relaciones entre hombres y mujeres que se promueven, incluso la manera en que hombres y mujeres quedan constituidos como sujetos políticos. En este sentido, es ineludible el análisis de cómo nuestras políticas públicas están implicadas en la producción de subjetividad en clave de género.

### **III. SUBJETIVIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA PRODUCCIÓN DE HOMBRE Y MUJERES COMO SUJETOS POLÍTICOS DESIGUALES**

Como Nuestras políticas públicas están cargadas de categorías identitarias: joven, mujer, hombre, madre, migrante, trabajador/a, víctima. El estudio de la manera en que nuestras políticas constituyen el significado de estas categorías nos permite indagar en el vínculo que existe entre las políticas públicas y la producción de subjetividad. Si realizamos este análisis desde la perspectiva de género aparece una pregunta central: ¿están nuestras políticas públicas reproduciendo un entendimiento de hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales?; ¿están nuestras políticas públicas reproduciendo las pautas de desigualdad de género que están intentando combatir? Es más, ¿están las políticas reproduciendo pautas de desigualdad entre hombres y mujeres jóvenes?

Distintas autoras han puesto de manifiesto cómo estrategias políticas enmarcadas en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres han supuesto *de facto* una profundización de la desigualdad de género. Por ejemplo, la manera en que nuestras políticas públicas han conformado de manera dominante a la “madre trabajadora” como sujeto central de las políticas de conciliación ha supuesto que se refuerce el rol de las mujeres como cuidadoras principales, invisibilizando las necesidades y derechos del trabajador que se convierte en padre<sup>1</sup>. O ha provocado que queden sin debatir las responsabilidades del Sector Público en la promoción de servicios de cuidado universal para personas dependientes o para criaturas entre 0 y 3 años. En este mismo ámbito, la atribución por parte de la llamada Ley de Dependencia<sup>2</sup> de una cantidad económica al cuidador familiar principal, fundamentalmente mujeres, recibió numerosas críticas, pues apuntalaba el rol cuidador de las mujeres en el ámbito del hogar y seguía señalando a la familia como el ámbito preeminente de cuidados (Peterson 2007; 2015; Pazos, 2013). Estos ejemplos ilustran cómo las políticas públicas españolas han contribuido a reforzar un determinado significado de sujetos políticos como la “madre trabajadora” o la “cuidador(a) principal”; es decir, han dado lugar a un proceso de subjetivación con efectos importantes en clave de género: nuestras políticas públicas *construyen* género y continúan constituyendo a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales. Este hecho es teorizado por Carol Bacchi como *gendering process*: proceso de “creación” de género.

Pero no sólo eso. El análisis de políticas públicas no puede dejar de interrogarse acerca de cómo nuestras políticas reproducen pautas de desigualdad entre las propias mujeres. El análisis interseccional nace en el seno del pensamiento feminista contemporáneo estadounidense para poner de manifiesto la existencia de ejes de opresión que marcan de manera diferencial la experiencia vital de las mujeres. Autoras feministas como Kimberlé Crenshaw (1991), Patricia Hill Collins (1990) o Angela Davies (1983), entre otras, señalan que la categoría ‘mujer’ visibilizada prioritariamente en el ámbito institucional o en los escritos feministas dominantes tiende a promover o convertir en dominante la experiencia de mujeres blancas, nativas, de clase media, en familias heterosexuales, lo que invisibiliza a todas aquellas mujeres atravesadas por ejes de opresión como la pobreza, la orientación del deseo no heterosexual, el estatus de migrante o la discapacidad. El pensamiento interseccional nos invita a reflexionar acerca de la desigual distribución de poder entre las propias mujeres fruto de estructuras y prácticas que siguen reproduciendo una lógica sexista, clasista o heteronormativa. Este aspecto es especialmente importante cuando se promueven políticas de igualdad en el área de juventud. Lanzar una mirada desde el enfoque interseccional en este campo implica analizar, por un lado, la experiencia diferencial de las mujeres jóvenes y, por otro, estudiar los distintos ejes de desigualdad que atraviesan la vida de las mujeres jóvenes: maternidades tempranas, situación de residencia ilegal, precariedad económica, drogodependencias, etc.

En el análisis de políticas públicas podemos interrogarnos acerca de no sólo cómo nuestras políticas (re)producen a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales sino también cómo están perpetuando patrones de desigualdad entre las propias mujeres. En otros términos, ¿qué ejes de opresión están reforzando o desmantelando nuestras políticas públicas?

---

<sup>1</sup> Véanse en ese sentido las reivindicaciones de las plataformas (<http://igualeseintransferibles.org>) y PLENT (<http://equalandnontransferable.org>).

<sup>2</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia

Distintas investigaciones han mostrado cómo las políticas públicas para combatir la violencia de género se articulan fundamentalmente en torno a la necesidad de que la “víctima”<sup>3</sup> de violencia interponga una denuncia (por ejemplo, López Rodríguez, 2015). Es decir, el discurso dominante de nuestras políticas sobre violencia subjetiva a la “víctima” como la persona responsable de poner fin a la situación que padece a través de la denuncia al agresor. En este sentido, la mayoría de las campañas institucionales en materia de violencia de género piden a la mujer maltratada que acuda a denunciar o que marque el número de atención y asesoramiento en materia de violencia de género. Este discurso político refuerza que la violencia de género como problema público es un problema donde las “víctimas” de maltrato han de actuar y cambiar su comportamiento, invisibilizando la propia figura del agresor y su responsabilidad en el problema abordado. Como se ha señalado anteriormente, este abordaje refuerza la construcción de la violencia de género en España como un problema de mujeres maltratadas y no de hombres violentos, lo que tiende asimismo a invisibilizar el papel de las relaciones de género desiguales aún presentes en nuestra sociedad.

En este artículo no vamos a valorar la denuncia como instrumento de políticas públicas; vamos a interrogarnos más bien acerca de cómo la denuncia puede reforzar pautas de desigualdad entre las propias mujeres.

Pese a que la denuncia es el instrumento articulador principal de nuestras políticas para combatir la violencia de género, resulta ser un instrumento aún poco debatido. Sería necesario abrir una discusión acerca de las consecuencias de un discurso político que alienta a las mujeres a denunciar como principal mecanismo de actuación. Preguntas relevantes en este sentido podrían ser: ¿facilitan los poderes públicos estrategias de empoderamiento que faciliten la denuncia de las mujeres? Cuando una mujer da el paso de denunciar, ¿se encuentra con profesionales formados adecuadamente en materia de violencia de género? ¿Pueden plantearse estrategias alternativas a la denuncia cuando una mujer no reporta una situación de violencia por miedo, por evitar el estigma, por falta de información o por vergüenza? En el caso de mujeres jóvenes víctimas de violencia de género, ¿existen recursos específicos de atención y ayuda? ¿O se están ignorando las dificultades específicas que puede sufrir este grupo de población? Si bien la lista podría continuar, la pregunta que nos interesa en este artículo es cómo articular las políticas de violencia prioritariamente a través de la denuncia tiene efectos diferenciales para distintos grupos de mujeres: migrantes, jóvenes o con escasas redes de apoyo informal. Y cómo ello refuerza jerarquías entre las propias mujeres.

Así, por ejemplo, se puede plantear cómo mujeres atravesadas por distintos ejes de opresión se sitúan frente a la denuncia, como instrumento de políticas públicas, de manera diferencial. En este sentido, es especialmente interesante iluminar la situación de mujeres extranjeras indocumentadas víctimas de maltrato, acoso o agresiones sexuales. Indudablemente, estas mujeres quedan situadas en una posición de vulnerabilidad frente a la denuncia, pues quedan localizadas en una posición en la que es más fácil que sientan miedo a ser expulsadas, desconozcan el idioma o los servicios públicos a su alcance, o carezcan de redes de apoyo formal o informal. Es interesante analizar hasta qué punto nuestras políticas públicas han construido una “víctima” de violencia de género bajo un sesgo determinado (mujer trabajadora de mediana edad, madre, de clase media, nativa, etc.) y cómo ello invisibiliza la situación de las mujeres cuyas experiencias rebasan la categoría que se ha conformado en las políticas públicas, como puede ser el caso de las adolescentes o mujeres jóvenes, en ocasiones

---

<sup>3</sup> Existe en los últimos tiempos una tendencia de cambio en la manera de nombrar a las mujeres que han sufrido maltrato, pasando del uso dominante de la categoría “víctima” a la emergencia de la categoría “superviviente”.

marginadas o ignoradas en los debates sobre este tema. Como señalaría Judith Butler (2010), la cuestión no es ser víctima de violencia de género, la cuestión es ser reconocida como tal.

Las políticas públicas al tener un efecto subjetivador tienen, al tiempo, la capacidad de reconocer (y, por tanto, visibilizar) determinadas situaciones como dignas de atención y visibilidad, ocultando o marginando del debate las experiencias o las posiciones de aquellas a las que el discurso político ignora, margina o invisibiliza. Las políticas públicas a través de la definición que realizan de los problemas que abordan y de los instrumentos de actuación que proponen pueden reproducir jerarquías, incluso entre los miembros de aquellos grupos a los que se quiere atender o proteger. En este sentido, el diseño de políticas públicas se enfrenta al reto no sólo de atender adecuadamente la diversidad entre las propias mujeres sino de promover la coherencia entre distintas áreas de política. En el ejemplo recién citado, ¿podemos afirmar que los planteamientos *hacia las mujeres* de las políticas de igualdad son coherentes con lo de las políticas de extranjería? ¿O que ambas están produciendo efectos contradictorios en lo que a (des)igualdad de género se refiere? Las políticas de igualdad y las políticas de extranjería, ¿a qué mujeres están situando en posiciones de protección e indemnidad? ¿A cuáles otras están posicionando en espacios de vulnerabilidad e inseguridad? Las mujeres jóvenes, ¿están recibiendo atención por parte de las políticas de igualdad de género, de extranjería y de juventud de manera coherente? En estas áreas de política, ¿qué mujeres jóvenes están siendo sistemáticamente ignoradas o invisibilizadas, quedando sus necesidades, peticiones y experiencias sin debatir?

#### IV. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PRODUCCIÓN DE ESPACIOS DE VULNERABILIDAD SOCIAL Y CORPORAL

Hasta ahora, hemos sostenido dos argumentos. De un lado, afirmamos que las políticas públicas no *abordan* los problemas sobre los que actúan sino que *construyen* su significado: toda política pública al abordar un problema como la crisis de los cuidados o la violencia de género está desplegando un entendimiento determinado de ese problema y unas propuestas de acción específicas. De otro lado, sostenemos que las políticas públicas no actúan sobre relaciones de género desiguales sino que también pueden contribuir a reproducirlas. Además, nuestras políticas pueden contribuir a apuntalar jerarquías entre las propias mujeres, profundizando situaciones de desigualdad de poder. En este punto, enunciemos un tercer argumento: las políticas públicas están implicadas no sólo en el reparto de recursos y servicios públicos sino también en la distribución desigual de vulnerabilidad social y corporal.

Las políticas públicas son un instrumento para el reparto de poder social. Autoras como Judith Butler han dedicado gran parte de su obra a estudiar cómo la acción política está implicada en la producción de vulnerabilidad y precariedad, entendidas ambas como fenómenos inducidos políticamente. Existe una dimensión de análisis poco explorada aún y que se articula en torno a la siguiente pregunta: ¿qué espacios de vulnerabilidad está produciendo la acción institucional? ¿Las vidas de quién están siendo puestas en peligro y cuáles otras quedan situadas en un espacio de indemnidad? En el planteamiento de Butler estos interrogantes se sintetizan en la pregunta acerca de “qué vidas importan; qué vidas se consideran valiosas” (2006; 2010). Al integrar esta reflexión, en el terreno del análisis de políticas públicas se abre una dimensión ontológica. En este punto, lo que

se plantea no es meramente diseñar o ejecutar políticas orientadas a la inclusión de los grupos marginados; se plantea más bien cuestionar las propias categorías de análisis, en lo que la misma autora denominaría una “insurrección a nivel ontológico”.

Pongamos algunos ejemplos. En el ámbito de las políticas de cuidados, la carencia o escasez de servicios públicos de cuidado unido a la persistencia de roles de género tradicionales aboca a muchas trabajadoras a reducir su jornada laboral o a abandonar tempranamente el mercado de trabajo. La maternidad o el cuidado de personas dependientes son para las mujeres circunstancias penalizadoras en el mercado laboral y fuertes condicionantes en su trayectoria vital<sup>4</sup>. En este sentido, se puede afirmar que las políticas de cuidados en España sitúan a las mujeres en un espacio de vulnerabilidad social, de dependencia económica o de precariedad vital. En síntesis, podría explorarse de manera más amplia cómo las políticas de cuidados o los recortes en servicios públicos de atención a niños/as y dependientes han posicionado a las mujeres en un espacio de vulnerabilidad, entendiendo ésta como un producto políticamente inducido.

Distintos autores/as han estudiado además cómo las políticas públicas están implicadas en la distribución desigual de un tipo determinado de vulnerabilidad: la vulnerabilidad corporal. Los debates sobre el cuerpo son centrales en la teoría feminista contemporánea, tal como demuestra la obra de autoras como Iris Marion Young, Donna Haraway, Elisabeth Grosz o Toril Moi, o de manera más reciente, Jasbir Puar, Dean Spade o Judith Halberstam. En la literatura anglosajona, existe también una preocupación acerca de cómo la Política y las políticas producen cuerpos vulnerables a partir de la creación de condiciones que establecen espacios de riesgo, inseguridad o humillación. Así, por ejemplo, el último libro de Judith Butler (2015) *-Notes Towards a Performative Theory of Assembly-* reflexiona acerca del papel del cuerpo en el espacio público, y cómo la protección del derecho de reunión en el mismo ha de estar mediada por la conciencia de la dimensión encarnada de la política. El pensamiento feminista contemporáneo sobre el cuerpo ofrece valiosos instrumentos al análisis de cómo las políticas públicas y, en sentido más amplio, cómo la acción institucional, provocan un tipo de vulnerabilidad encarnada que puede derivar, en último caso, en muerte prematura.

Dean Spade, en su libro *Una vida normal* (2015) explora en el contexto estadounidense cómo las políticas públicas pueden convertirse en instrumentos principales en la generación de inseguridad y riesgo encarnado para los miembros más vulnerables de una comunidad; en este sentido, ofrece una mirada crítica hacia las políticas que promueven la igualdad de género y racial, pues siguen marginando u olvidando las necesidades y experiencias de aquellos grupos de población que parten de condiciones más desventajosas; así, sostiene el autor:

---

<sup>4</sup> Según datos del INE para el año 2015 "en España en el año 2014, la tasa de empleo de los hombres de 25 a 49 años sin hijos menores de 12 años era de 76,8%; en el caso de tener hijos de esa edad la tasa de empleo era más alta (80,9%). El valor más alto en hombres se alcanza con dos hijos menores de 12 años (81,7%)”.

“En el caso de las mujeres, a medida que se incrementa el número de hijos menores de 12 años, disminuye la tasa de empleo. Para las mujeres de 25 a 49 años sin hijos de esa edad la tasa de empleo en el año 2014 era de 67,8% y se reduce a 61,1% en el caso de tener hijos menores de 12 años. Con un hijo menor de 12 años, el valor de la tasa es de 62,4% y de 61,4% en el caso de dos hijos menores de 12 años. Con tres hijos o más el valor de la tasa es 44,2%”.

Véase:

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259925463094&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param3=1259924822888](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925463094&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param3=1259924822888)

“Los cambios en la retórica sobre la raza y el género han reconfigurado el lenguaje y los marcos políticos, pero las *políticas* y los *programas* que gestionan y distribuyen los recursos siguen estando sesgados en función de la raza y el género, vectores que generan *seguridad y vulnerabilidad de modo desigual*” (2015: 127)<sup>5</sup>.

Particularmente, el foco de análisis de Spade recae en cómo las políticas de igualdad de género y racial han empeorado las condiciones de vida de la población transexual, cuyas necesidades -de inicio, más precarias- quedan sin debatir en estas políticas. Este hecho redundante en que este grupo de población es más susceptible de sufrir no sólo precariedad económica o vulnerabilidad en el plano social sino también agresiones o humillaciones, es decir, un tipo de vulnerabilidad encarnada y unida a experiencias de inseguridad, daño o dolor. La investigación de este autor ilustra que hay preguntas importantes en el análisis de políticas públicas que son aún poco frecuentes y, sin embargo, necesarias: el foco en la manera en que nuestras políticas provocan espacios de seguridad o vulnerabilidad, también en el plano corporal, nos incita a regresar a la manera en que los diseños de nuestros textos normativos siguen conteniendo sesgos que priman unas experiencias y circunstancias vitales frente a otras, repartiendo un poder desigual también entre los miembros de los grupos más desfavorecidos. La propuesta de Spade promueve una suerte de “insurrección a nivel ontológico”, tal como se ha planteado anteriormente: no es una cuestión de *incluir* a los grupos que se han excluido tradicionalmente sino de cuestionar cómo dotamos de significado a categorías como las de género, víctima o madre, para proponer a continuación una *transformación* de prácticas y estructuras que siguen perpetuando espacios de vulnerabilidad, humillación o inseguridad.

En ocasiones, la acción institucional no sólo aboca a determinados grupos de población a espacios de vulnerabilidad sino a una muerte prematura. ¿Es posible explorar cómo la acción institucional participa en la generación de situaciones de vulnerabilidad extrema que desembocan en muerte?

En el campo de la lucha contra la violencia de género, distintos actores públicos (Administraciones Públicas, instancias judiciales, actores implicados en el diseño de la acción institucional) se encuentran en procesos de reflexión constante acerca de cómo la configuración de las normas y los fallos en la acción institucional pueden desembocar en situaciones de vulnerabilidad extrema para las mujeres, que pueden redundar, en último término, en la pérdida de su vida. Fallos en la valoración del riesgo, limitaciones en la operatividad de las órdenes de alejamiento, escasez de medidas de prevención, reducción de programas formativos, sesgos en el diseño de las políticas sobre violencia de género, ¿están produciendo espacios de vulnerabilidad y de riesgo corporal que pueden derivar en situaciones de vulnerabilidad extrema y muerte?

El pensamiento feminista contemporáneo ofrece instrumentos analíticos de enorme valor para el análisis de políticas públicas. Como se ha ilustrado en este apartado, existen elaboraciones teóricas y estudios empíricos que muestran que, como analistas de políticas públicas, debemos prestar atención al papel de la acción institucional en la producción diferencial de espacios de seguridad o vulnerabilidad, de indemnidad o riesgo, también en una vertiente encarnada. La dimensión corporal - la indemnidad o la vulnerabilidad encarnada fruto de la acción política- ha convertirse en una dimensión central del análisis politológico. La retirada de la tarjeta sanitaria a determinados grupos

---

<sup>5</sup> Énfasis propio.

de población<sup>6</sup>, el diseño e implementación de las políticas de violencia de género, la gestión de la distribución de medicamentos a los pacientes de Hepatitis C, el diseño de políticas sobre identidad de género y juventud, o, en el plano internacional, la política referida a la gestión de la llamada “crisis de los refugiados” en Europa tienen, todas ellas, una dimensión ligada al riesgo físico, la vulnerabilidad del cuerpo, en definitiva y siguiendo a Butler (2010), un componente de precariedad de la vida políticamente inducido. El análisis de políticas públicas no puede ser ajeno a él.

## V. CONCLUSIONES ABIERTAS: ALGUNAS PROPUESTAS FINALES

En este artículo se han propuesto algunas preguntas y enfoques de análisis de políticas públicas aún poco explorados en la literatura en castellano sobre el tema. Así, el texto propone tres argumentos para la reflexión. En primer lugar, se defiende que las políticas públicas, al abordar una situación que consideran importante, participan en la creación de significado en torno a esa situación: cuando una política pública *problematiza* una situación social dada ofrece una determinada definición de la misma y un curso específico de actuación. El estudio de ambos aspectos nos permite explorar ideas tácitas, la promoción de determinadas normas sociales o aspectos silenciados y visibilizados. En segundo lugar, este artículo argumenta que las políticas públicas no sólo intervienen sobre las vidas de hombres y mujeres sino que participan en la constitución de hombres y mujeres como sujetos políticos (desiguales). En este sentido, se propone contemplar el efecto subjetivador que se desprende de las políticas públicas y la acción institucional. Ello nos lleva a interrogarnos acerca de si nuestras políticas están reproduciendo categorías de “hombre” y “mujer” que perpetúan las pautas de desigualdad de género que se pretendía combatir. Es decir, si se está promoviendo que hombres y mujeres sigan siendo sujetos políticos desiguales. Introducir el enfoque interseccional nos permite además interrogarnos acerca de cómo las políticas públicas pueden reproducir pautas de desigualdad o distribuir desigualmente poder entre distintos grupos de mujeres, reforzando ejes de opresión como la pobreza, la discapacidad o el estatus de migrante. Siguiendo esta idea, el tercer argumento aquí expuesto tiene que ver con el estudio de cómo nuestras políticas pueden estar implicadas en la distribución diferencial de vulnerabilidad social y, especialmente, de vulnerabilidad corporal, una dimensión esencial cuando las políticas estudiadas se enmarcan en áreas como el acceso a la salud, los derechos sexuales y reproductivos, o la violencia de género.

Estos argumentos introducen nuevas preguntas y dimensiones en el análisis de políticas públicas, al tiempo que invitan a redescubrir la importancia de la fase del diseño de un texto normativo. Al cambiar el enfoque de análisis se introducen nuevos ámbitos de complejidad. Ante ello finalizamos este texto con tres propuestas:

- *La formulación de nuevas preguntas en el análisis de políticas públicas.* A lo largo de este texto se han propuesto un conjunto de preguntas aún poco frecuentes en nuestro contexto. Sin embargo, la formulación de estas preguntas abre nuevas dimensiones que explorar y nuevos sujetos políticos a los que tomar en cuenta. Las preguntas que recorren

---

<sup>6</sup> Véase Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

este texto nos ayudan a recordar que las políticas públicas son instrumentos que reparten poder desigualmente y nos invitan a explorar los efectos en la vida cotidiana de las personas que este hecho tiene. Proponer estas preguntas tiene más interés si cabe en áreas de política como la igualdad de género y la juventud, áreas recientes de políticas públicas y, como tal más abiertas a la adaptación y al cambio.

- *La promoción de la reflexividad* (Rönblom, 2005; Bacchi, 2009). Como *policymakers*, evaluadores, docentes, activistas, investigadores/as o actores ligados a la intervención sociopolítica debemos introducir en nuestra práctica un componente reflexivo e interrogarnos acerca de nuestras propias ideas tácitas y presupuestos normativos acerca de lo que entendemos por categorías como género, relaciones de género, políticas de igualdad, etc. Todos/as cargamos con ideas, prejuicios, presupuestos que sesgan nuestra actuación en todos los ámbitos, también en procesos de diseño normativo, activismo político o investigación social. La puesta en común de las ideas que asumimos acerca de categorías identitarias (joven, mujer, madre, víctima) o políticas (violencia de género, igualdad, empoderamiento), así como el contraste con literatura especializada debería convertirse en estación de paso para todas aquellas personas que interactúan de un modo u otro y de manera cotidiana con nuestras normas públicas.
- *La promoción de procesos de diseños e implementación de tipo participativo*. En ocasiones, el desafío hacia los presupuestos con los que operamos de manera incuestionada tiene lugar cuando el número de voces se amplía. En políticas sobre juventud e igualdad de género, estos ámbitos tienen más sentido si cabe, en la medida en que permiten incorporar voces en ocasiones ajenas al diseño de políticas públicas. La apertura de ámbitos participativos, en los que se garantice una voz legitimada para todos los integrantes del proceso, permite integrar experiencias, problemáticas, presupuestos, que, de otra manera, permanecerían ignoradas. Las personas a quienes la acción institucional tiende a marginar, invisibilizar o humillar pueden convertirse en las mejores evaluadoras de la norma.

Las políticas públicas pueden entenderse como instrumentos que facilitan la consecución de utopías sociales y políticas (Spade, 2015). También pueden facilitar el empoderamiento y la transformación social. Las políticas públicas pueden contribuir al ánimo emancipador del feminismo. Para ello, no obstante, es necesario desplegar nuevas preguntas y observar dimensiones aún poco exploradas. Este texto ha pretendido contribuir a la apertura de ese camino.

---

## Bibliografía

- Bacchi, C. (2009).** *Analysing Policy. What's the Problem Represented To Be?* NSW: Pearson.
- Bacchi, C. (1999).** *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems.* London: SAGE.
- Butler, J. (2015).** *Notes towards a Performative Theory of Assembly.* Harvard University Press.
- Butler, J. (2010).** *Marcos de guerra. Las vidas lloradas.* Barcelona: Paidós.

**Butler, J. (2006).** *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.

**Crenshaw, K. (1991).** "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", *Stanford Law Review* 43 (6): 1241-99.

**Davis, A. (1983).** *Women, Race and Class*. New York: Random House.

**Hill Collins, P. (1990).** *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge.

**López Rodríguez, S. (2015).** "Relatos que condicionan experiencias", *Revista de Estudios Políticos*, 167, pp. 165-191

**Pazos Morán, M. (2013).** *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Madrid: La Catarata.

**Peterson, E. (2015).** "License to care?: Migrant domestic workers in Spanish employment and family policy", en Kontos, M. & Bonifacio, G. (eds.): *Migrant domestic workers and family life: International perspective*. Palgrave Macmillan.

**Peterson, E. (2007).** "The invisible carers: Framing domestic work(ers) in gender equality policies in Spain". *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 2007, n. 14, pp. 3-280.

**Platero, L. (ed.) (2012).** *Intersecciones. Cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Bellaterra.

**Rönblom, M. (2005).** "Challenges in the Studies of Comparative Constructions of Gender Equality", *The Greek Review of Social Research*, 117, pp. 235-249

**Spade, D. (2015).** *Una vida normal. Violencia administrativa, políticas trans críticas y los límites del derecho*. Barcelona: Bellaterra.