

---

# Un análisis feminista de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo\*

## *A feminist analysis of Policy Coherence for Development*

Julia Espinosa Fajardo

Universidad Complutense de Madrid

jespinos@ucm.es

### Resumen

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) y la igualdad de género se han definido como dos prioridades de la agenda internacional de desarrollo en los últimos años y así ha sido reconocido por la Cooperación Española. Ahora bien, en la apuesta española por la CPD y la igualdad de género conviven discursos y prácticas políticas que no siempre se encuentran en línea con la promoción de un desarrollo internacional proigualdad de género. En el presente artículo se analizan los diferentes discursos sobre desarrollo e igualdad de género existentes en la política de la Cooperación Española poniendo el foco en el periodo 2008-2012 y los cambios acaecidos con el cambio de un gobierno socialista a un gobierno popular atendiendo, en el caso concreto de la igualdad de género, tanto a discursos como a la praxis. Con ello, se pretende poner de relieve las inconsistencias existentes en los compromisos con el desarrollo y la igualdad de género, así como sus implicaciones en relación a la promoción de la CPD.

*Palabras clave:* Coherencia de Políticas para el Desarrollo, desarrollo, igualdad de género, Cooperación Española.

---

\* El presente artículo se nutre de la investigación “Coherencia de Políticas para el Desarrollo y género” llevada a cabo por Julia Espinosa Fajardo y Begoña Gallardo García para la Plataforma 2015 y más, con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el marco del Convenio de Educación para el Desarrollo 10-117 “Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el desarrollo humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable”. Dicha investigación, desarrollada entre septiembre de 2012 y julio de 2013, fue publicada por la Plataforma 2015 y más, en formato de monografía en 2013 con el título *Coherencia de políticas y género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*. La misma se encuentra disponible en: [http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1557/coherencia-de-politicas-y-genero/#.Ut4uT\\_uCEdU](http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1557/coherencia-de-politicas-y-genero/#.Ut4uT_uCEdU) Por otra parte, este artículo fue presentado —en formato de comunicación— en el XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en septiembre de 2013.

**Abstract**

Policy Coherence for Development (PCD) and gender equality have been defined as two priorities of the international development agenda in the last years and so have been recognized by the Spanish Cooperation. However, the Spanish commitment to PCD and gender equality shows political discourses and practices that are not always in line with the promotion of international development pro-gender equality. In this paper, we analyzed the different discourses on development and gender equality in the Spanish Cooperation during the period 2008-2012. In addition, we examine the structure and the funding for gender equality of the Socialist Government (2008-2011) and the Popular Government (2011-2012). The ultimate goal is to highlight the inconsistencies between the commitment to development and gender equality as well as its implications in relation to the promotion of PCD.

*Keywords: Policy Coherence for Development, development, gender equality, Spanish Cooperation.*

---

## INTRODUCCIÓN

En el actual contexto de globalización y crisis internacional, estamos asistiendo a la emergencia de un mundo multipolar caracterizado por una cada vez mayor heterogeneidad de los países del Sur y un aumento de la brecha entre los países más ricos y más pobres (Alonso, 2012). En este escenario y de acuerdo con la experiencia internacional, el avance en términos de desarrollo no pasa solo ni fundamentalmente por las políticas de ayuda sino que requiere de políticas más integrales y coordinadas. Así ha sido reconocido por diferentes instituciones y organizaciones internacionales —tales como ONU, OCDE, UE y CONCORD— que han subrayado la necesidad de una mayor interrelación entre la política de ayuda y el resto de las políticas con impactos en el desarrollo. En esta dirección, han comenzado a apostar por el impulso de una mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) entendiendo que esta “permitirá que los beneficios de la globalización sean más equitativamente distribuidos y compartidos” (OCDE, 2003, en Alonso, 2010: 1).

Por otra parte, tal y como la comunidad internacional reconoció en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (Beijing, 1995), el avance hacia un mayor desarrollo requiere de forma previa de progresos en términos de igualdad de género. En este sentido, la apuesta por la CPD ha de venir acompañada por una atención sistemática a las causas estructurales de la desigualdad de género y por el establecimiento de medidas específicas que impulsen una mayor igualdad entre mujeres y hombres en las acciones de promoción del desarrollo internacional (Floro y Hoppe, 2005).

En el caso del Estado español, la centralidad de la CPD y de la igualdad de género ha sido reconocida con la firma de diversos compromisos internacionales sobre desarrollo y género, así como en diferentes marcos de referencia estatales. En concreto, a escala estatal, la CPD aparece recogida en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 y, con mayor fuerza, desde el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Por otra parte, el compromiso con la igualdad de género queda plasmado fundamentalmente en la Constitución Española, así como en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad

efectiva de mujeres y hombres. En materia de desarrollo internacional, además, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) establece por primera vez un eje, el número 11, relativo a política exterior y Cooperación para el Desarrollo.

En este escenario, el presente artículo —centrado en el periodo 2008-2012— analiza si los discursos y prácticas políticas de la Cooperación Española se encuentran en línea con la apuesta por un desarrollo internacional proigualdad de género y si se han observado cambios en este abordaje entre el último Gobierno de Zapatero y el actual Gobierno del Partido Popular. A partir de este análisis, se reflexiona también sobre qué hay detrás del compromiso de la Cooperación Española con la CPD.

En concreto, se examina el tipo de desarrollo promovido desde la Cooperación Española en su compromiso con la CPD y los contenidos de género abordados al impulsar la igualdad de género. El objetivo a este respecto es valorar si la promoción del desarrollo y de la igualdad de género son cuestiones elásticas en la Cooperación Española, si los discursos y la praxis en materia de género son congruentes y qué implicaciones tiene todo esto en relación a la CPD promovida. Para ello, y como se profundiza más adelante, este artículo estudia —utilizando el análisis crítico de marcos— las diferentes comprensiones del desarrollo y las distintas visiones sobre la igualdad de género presentes en los documentos oficiales de la política española de cooperación internacional<sup>1</sup>. Además, a través de entrevistas a agentes clave y de la consulta de la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), este análisis es acompañado por un estudio de los cambios en la práctica política atendiendo, fundamentalmente, a la ubicación de la igualdad de género en el organigrama de la Cooperación Española y a la AOD destinada a sectores críticos de género.

De este modo, la primera sección presenta el marco teórico de partida haciendo hincapié en los elementos clave en materia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo así como de género y desarrollo. Asimismo, una vez delimitada la literatura donde se sitúa el presente trabajo, se expone la metodología utilizada exponiendo el uso del análisis crítico de marcos para el estudio de los discursos, así como la utilidad de las entrevistas estructuradas a agentes clave y el análisis de AOD para conocer los cambios en términos institucionales y de financiación. De forma posterior, la segunda sección explora las transformaciones manifiestas en los discursos sobre desarrollo en la Cooperación Española en el periodo 2008-2012 y subraya algunas contradicciones detectadas en los mismos en términos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. En la tercera sección, se profundiza en los cambios en el discurso sobre la igualdad de género, por una parte, y en la relevancia institucional del género y en la AOD dirigida a sectores críticos de género, por otra. Igualmente, se reflexiona sobre las inconsistencias que estos discursos y prácticas en materia de género revelan en relación al compromiso con la CPD. En las conclusiones, por último, se sintetizan los principales hallazgos encontrados y las implicaciones de estos en relación al compromiso con la CPD.

---

1. Los documentos analizados pueden consultarse en el anexo ordenados en función de los períodos estudiados.

## COHERENCIA DE POLÍTICAS, DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO: MARCO TEÓRICO Y ABORDAJE METODOLÓGICO

Las políticas de cooperación internacional, desde su puesta en marcha a mediados del siglo XX, se han mostrado insuficientes para avanzar de forma sustantiva hacia la reducción de las desigualdades internacionales. En concreto, su carácter unilateral, discrecional y no vinculante —entre otros factores— ha limitado su potencialidad para impulsar procesos de desarrollo humano y sostenible a escala global (Alonso, 2012; Sanahuja, 2008; Alonso y Sanahuja, 2006). En este escenario, diferentes han sido las voces académicas e institucionales que han subrayado la necesidad de avanzar hacia políticas más integrales y coordinadas para promover el desarrollo internacional ante un mundo multipolar y cada vez más interdependiente (Espinosa y Gallardo, 2013; Alonso, 2012). Así, en la agenda internacional de desarrollo ha ido tomando fuerza en las dos últimas décadas la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) que apuesta por la congruencia entre la política de ayuda y el resto de las políticas puestas en marcha desde los países donantes (Millán, 2011; Olivé y Sorroza, 2006)<sup>2</sup>.

Ahora bien, como los estudios sobre el desarrollo revelan, el “desarrollo” no es un concepto unívoco sino que se encuentra cargado de polisemia y controversia (Sumner y Triber, 2008). En efecto, aunque el término “desarrollo humano” —acuñado por el economista premio Nobel Amartya K. Sen— se encuentra en gran parte de los discursos, los objetivos de las diferentes políticas con impactos en terceros países no siempre mantienen el mismo mandato de desarrollo ni impulsan similares acciones para promoverlo. De igual modo, aunque existe una promoción de la participación democrática como discurso dominante a escala internacional, las diferentes políticas reflejan la primacía de grupos de interés cuyo poder influye en el funcionamiento real de las políticas (Rist, 2002).

En cuanto al abordaje de la igualdad de género por parte de la comunidad internacional, desde la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (Beijing, 1995), esta se reconoce como un requisito previo para el desarrollo y, hoy por hoy, se encuentra en la agenda de los diferentes donantes internacionales. Sin embargo, no existe un único modo de comprender la desigualdad de género. Por el contrario, los discursos políticos ponen de manifiesto que la desigualdad de género tiene múltiples representaciones (Cirujano, 2005; Kabeer, 1998; Moser, 1995). Asimismo, la apuesta por la igualdad de género se enfrenta a diferentes dificultades de tipo político, social, organizativo y operativo que, con frecuencia, provocan su evaporación en la puesta en marcha de las políticas (Espinosa, 2011; García Prince, 2008; Standing, 2007; Benería, 2005; Rao y Kelleher, 2005; Staud, 2003; Longwe, 1999). A este respecto, como diferentes estudios ponen de manifiesto, bajo la etiqueta de políticas de género o con enfoque de Género en el Desarrollo (GED), siguen

2. Diferentes son las publicaciones que han aparecido en los últimos años en relación a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Entre ellas, cabe destacar Millán (2013), Millán *et al.* (2012), Millán (2012), Olivé (2012), Olivé y Sorroza (2006), Alonso *et al.* (2010) y OCDE (2001). En materia específica de CPD y género cabe destacar la publicación de Floro y Hoppe (2005).

predominando medidas propias del enfoque de bienestar —centrado en las mujeres en tanto que madres y cuidadoras— y del enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) —preocupado por incorporar a la población femenina en procesos de desarrollo predefinidos— (Cornwall y Molyneux, 2006; Benería, 2005). Es más, en el actual contexto de globalización neoliberal, con frecuencia toma fuerza el enfoque de la eficiencia que —ubicado a veces como un subtipo del enfoque MED— asume que la incorporación de las mujeres al mercado laboral incrementa la posición social y económica de las mujeres, la igualdad entre los géneros y promueve de forma más eficaz el desarrollo (Espinosa, 2011; Kabeer, 1998; Moser, 1995).

Desde este punto de partida, nuestro estudio se apoya en un análisis crítico de marcos para el estudio de los diferentes discursos sobre desarrollo y sobre igualdad de género de cara a valorar el grado de consistencia existente entre ellos. Igualmente, se nutre del desarrollo de entrevistas a agentes clave, así como de un análisis cuantitativo de la Ayuda Oficial al Desarrollo para conocer la praxis política en materia específica de género.

Como diferentes estudios subrayan, los problemas públicos no son “hechos objetivos” sino que son fruto de un momento concreto y responden a intereses en competencia (Grau, 2002; Bacchi, 1999; Aguilar Villanueva, 1996). En esta línea, el análisis crítico de marcos se centra en el estudio de los diferentes “marcos interpretativos” —entendidos como modos de representar o enmarcar un problema público— que conviven en una comunidad política (Fischer y Gottweiss, 2012; Stone, 2002; Fischer, 2003; Roe, 1994; Fischer y Forrester, 1993). En concreto, el análisis crítico de marcos se concibe “como el estudio de los ‘marcos interpretativos’ de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos” (Bustelo y Lombardo, 2007: 20). Ahora bien, toda definición de un problema público implica un enjuiciamiento de la realidad y una propuesta de acción. Desde esta lógica, cada propuesta política contiene en sí misma una “representación del problema” —un diagnóstico— y también una estrategia de abordaje del mismo —un pronóstico— (Snow y Benford, 1988, en Bustelo y Lombardo, 2006). Igualmente, como subrayan diferentes estudios feministas, en la definición de los problemas públicos resulta clave analizar quiénes tienen voz y quiénes están excluidos (Bustelo y Lombardo, 2006, 2007 y Verloo y Lombardo, 2007).

En esta línea, y adaptando el modelo de preguntas guía elaborado por el Proyecto MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*)<sup>3</sup>, en el presente trabajo se analiza cuál es diagnóstico del problema, cuál es su pronóstico y quién tiene la voz. Tal y como puede observarse en la tabla 1, en el análisis de la representación del problema de la falta de desarrollo, se examina qué se identifica como problema cuando se habla de desarrollo, qué estrategias y acciones se promueven, cuál es la población beneficiaria de la política de

---

3. El Proyecto MAGEEQ, centrado de forma específica en políticas de igualdad de género en Europa, fue financiado por la Comisión Europea dentro del V Programa Marco. Las publicaciones de Bustelo y Lombardo (2007 y 2006) han nutrido la estructura analítica del presente trabajo.

la Cooperación Española y a quién se le da voz para resolverlo. Respecto al estudio sobre los discursos de género, se examina cómo se define el problema de la desigualdad de género, qué enfoque se adopta, qué estrategias y acciones se promueven, quién se beneficia de ellas y quién tiene la voz.

TABLA 1.

## DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS GUÍA

Dimensiones de análisis	Preguntas guía para el análisis de la representación del problema de la falta de desarrollo	Preguntas guía para el análisis de la representación del problema de la desigualdad de género
Diagnóstico	¿Qué se identifica como problema cuando se habla de desarrollo?	¿En qué medida la desigualdad de género se vincula con la falta de desarrollo? ¿Cómo se define el problema de la desigualdad de género?
Pronóstico	¿Qué enfoques y estrategias se definen para promover el desarrollo? ¿Quiénes se benefician de estas acciones?	¿Cómo se incluye la igualdad de género dentro de las acciones para impulsar el desarrollo? ¿Qué enfoques y estrategias se definen para promover un desarrollo proigualdad de género? ¿Quiénes se benefician de estas acciones?
Voz	¿Qué agentes tienen voz? ¿Cuáles no?	¿Qué agentes tienen voz? ¿Cuáles no?

De este modo, en este artículo el estudio de los “marcos interpretativos” persigue poner de manifiesto las diferentes visiones en competencia sobre el desarrollo y la igualdad de género a la par que revelar las inconsistencias que esto genera en el seno de la Cooperación Española. Así, se analiza cómo se interpreta el problema de la falta de desarrollo y de la desigualdad de género revisando los planes directores y la documentación estratégica vinculada a los mismos en tanto que definen los objetivos y líneas prioritarias de la política española de cooperación.

Por otra parte, de cara a conocer la congruencia entre discurso y praxis política en materia específica de igualdad, se analiza fundamentalmente dónde se ubica la promoción de la igualdad en el organigrama de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), así como qué recursos se destinan a los sectores críticos de género. Para ello, el estudio se ha apoyado en entrevistas a agentes clave<sup>4</sup>, así como en una revisión de los datos existentes sobre AOD que facilitaron una aproximación a la congruencia entre discurso y praxis política de género.

4. Las personas entrevistadas fueron Nava San Miguel, responsable de género y desarrollo en la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ana Lydia Fernández-Layos, experta en género y desarrollo; y, dada la centralidad de la iniciativa Marca España en la actual política exterior, José Ángel López Jorrín, director de la Oficina de Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. Por último, proporcionaron información a través de entrevistas on-line Elisa Nieto Maestro y Beatriz Álvarez Ferrero, jefa de la Unidad de Género de la AECID, así como Raquel Tomás, experta en género y desarrollo.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ¿PARA QUÉ DESARROLLO?

Desde sus primeras actuaciones a comienzos de los años ochenta, la promoción del desarrollo en países del Sur ha sido el objetivo político declarado de la Cooperación Española. Sin embargo, como se ha señalado, el concepto de desarrollo es un concepto polisémico y complejo, y en las acciones que persiguen promoverlo no siempre existe una misma visión sobre cuál es el problema. A escala internacional, desde las diferentes cumbres internacionales de Naciones Unidas en la década de los noventa del siglo pasado, existe un compromiso comúnmente acordado con el desarrollo humano y sostenible entendiendo que el problema se vincula con una multitud de factores sociales, económicos, políticos y culturales que limitan el desarrollo de todas las capacidades del ser humano, así como que ponen en riesgo la sostenibilidad del planeta. Este compromiso con el desarrollo humano y sostenible queda recogido, en el marco de la Cooperación Española, en la Ley de Cooperación Internacional 23/98 —marco normativo de referencia por excelencia— que expresa la voluntad de “promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género” (BOE, 1998: 22.758). En concreto, la Ley de Cooperación vincula la falta de desarrollo con múltiples factores entrelazados entre los que destacan la pobreza y el hambre, la vulneración de los derechos humanos, la desigualdad de género, la degradación medioambiental, las deficientes condiciones educativas y sanitarias, entre otras dimensiones.

Ahora bien, si centramos el análisis en nuestro periodo de estudio —2008-2012— y en los documentos oficiales de la cooperación elaborados en estos años, se observan algunos matices de interés en cuanto a las visiones del desarrollo, las interpretaciones de cuál es el problema, cómo abordarlo, quiénes se definen como población beneficiaria y quiénes tienen la voz. En cuanto al III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, este se encuentra en línea con los avances realizados con la entrada del Gobierno socialista en el II Plan Director 2005-2008. En este sentido, frente al énfasis de comienzos de la década en la erradicación de la pobreza entendida como carencia de bienes e ingresos, la política de cooperación considera que la falta de desarrollo no solo se vincula a la pobreza sino que está estrechamente asociada con la necesidad de ampliar derechos, oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida. Así, considera que para avanzar en el desarrollo —definido como desarrollo humano y sostenible— resulta clave avanzar en el ejercicio pleno de los derechos y la posibilidad de la población más vulnerable de desarrollar todas sus capacidades. Además, sus enfoques y estrategias de acción se orientan también a promover la sostenibilidad medioambiental, la participación y el cambio de las relaciones de poder, la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, el desarrollo endógeno, la eficacia del desarrollo y una asociación global para el desarrollo (MAEC, 2009: 38). La población beneficiaria principal de todas estas actuaciones, por otra parte, es la población de los países socios.

TABLA 2.  
REPRESENTACIÓN DEL PROBLEMA ASOCIADO AL “DESARROLLO”

	<b>Periodo 2008-2011</b>	<b>Periodo 2012</b>
Definición del desarrollo	Desarrollo humano y sostenible.	Desarrollo humano y sostenible.
Problema	Vulneración de derechos y limitadas oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida.	Vulneración de derechos y limitadas oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida.
Áreas de acción de los enfoques y estrategias adoptados	Ejercicio pleno de derechos. Desarrollo de capacidades. Sostenibilidad medioambiental. Participación y cambio de relaciones de poder. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Desarrollo endógeno. Eficacia del desarrollo. Asociación global para el desarrollo.	Ejercicio pleno de derechos. Desarrollo de capacidades. Sostenibilidad medioambiental. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Inclusión social. Eficacia del desarrollo.
Población beneficiaria	Población de los países socios.	Población de los países socios. Población española.
Voces	Actores y actoras de la Cooperación Española.	Actores y actoras de la Cooperación Española donde toma fuerza la empresa española.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis crítico de marcos.

En una línea similar, el discurso del IV Plan Director —de cara al escenario pos-2015 y en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio— articula una comprensión multi-dimensional del desarrollo siguiendo la línea de los dos anteriores Planes Directores. Así, se reconoce que “la finalidad última de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos” (MAEC, 2012: 14). La falta de desarrollo se asocia también a un amplio conjunto de factores entre los que se encuentran la vulneración de los derechos humanos, las limitadas capacidades de todas las personas para elegir lo que desean ser y hacer, la desigualdad de género, los problemas medioambientales y la exclusión social, entre otros. En esta dirección, se reafirman parte de los enfoques y estrategias incorporados ya en los Planes Directores diseñados bajo los dos anteriores gobiernos socialistas. En concreto se impulsa el desarrollo de las capacidades de la población, el pleno ejercicio de derechos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad medioambiental, la inclusión social y la eficacia del desarrollo (MAEC, 2012: 15). En este sentido, mientras que se incluye una atención específica a la inclusión social no se incorporan la participación, el cambio de las relaciones de poder y el desarrollo endógeno. Por otra parte, la asociación global para el desarrollo no se recoge como tal. En cuanto al abordaje de las cuestiones globales, se considera que es necesario que la Cooperación Española promueva la confluencia de los “intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales” (MAEC, 2012: 16). Así, junto



con promover la mejora en la población de los países socios, la Cooperación Española ha de servir también para proyectar a nuestro país en la comunidad internacional.

En cuanto a las voces presentes en la documentación analizada, junto con los agentes tradicionales de la cooperación, gana peso la empresa privada como agente de desarrollo. La entrada de este agente ya se produce en el segundo Gobierno socialista. El III Plan Director 2009-2012 ya enfatizaba la importancia del capital privado para la promoción del desarrollo como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones vida de los más desfavorecidos (MAEC, 2009). Y, más concretamente, el documento “Cooperación empresarial para el desarrollo” —de este mismo periodo— concebía a las empresas como agentes clave para contribuir a crear empleo decente y para favorecer “la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel local” (MAEC, 2011: 2).

Empero, es con el IV Plan Director —del actual Gobierno popular— cuando el sector empresarial toma mayor voz y la cooperación se liga más directamente a la internacionalización de la empresa y la promoción de una imagen-país. De este modo, sostiene que la Ayuda Oficial al Desarrollo “es un indicador no solo de la solidaridad internacional de su población con los países más pobres del mundo, sino que también es una manera de proyectar ese país en la comunidad internacional, reforzando su credibilidad” (MAEC, 2012: 16).

Como denuncian algunas organizaciones de la sociedad civil, en el IV Plan Director la Cooperación Española deja de poner en el centro la lucha contra la pobreza y gira su mirada hacia un desarrollo que apuesta por potenciar las relaciones económicas con determinados países según intereses estratégicos de España y por una mayor apertura para la participación empresarial española en el sector de la cooperación al desarrollo internacional. En este sentido, si bien se mantiene un discurso de promoción del desarrollo humano y sostenible, esta orientación de la cooperación —en un momento además de fuerte recorte presupuestario de la AOD<sup>5</sup>— y el énfasis en la internacionalización de la empresa española —también promovido desde la Marca España (BOE, 2012a y Escuela Diplomática, 2012)— están generando que el concepto se vacíe de su contenido original. En efecto, se plantean muchas contradicciones en términos de CPD al intentar promover el desarrollo humano en países del Sur al tiempo que se persigue contribuir a los intereses del Estado español y, en concreto, de las empresas españolas. La difícil combinación de intereses cosmopolitas con otro tipo de intereses —políticos y empresariales— parece reflejar un uso cosmético del desarrollo humano y sostenible como objetivo político. Además, en tanto que la política de cooperación tiene como finalidad promover un mayor desarrollo internacional, hace que nos cuestionemos hasta qué punto esta política está siendo utilizada para fines —ligados a objetivos empresariales, por ejemplo— que no le son propios y está desatendiendo su objetivo central. En el actual escenario, por tanto, el impulso de la CPD parece estar centrado más en el desarrollo del Estado español y las

---

5. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, la AOD española en 2012 cayó un 50 por ciento en relación a 2011 y constituyó el 0,15 por ciento de PIB frente al 0,7 por ciento reclamado internacionalmente situándose en cifras de principios de los ochenta. Esta información ha sido obtenida a través de la siguiente página web: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

empresas españolas —como salida a la crisis— que en una visión amplia sobre los problemas del desarrollo a escala internacional.

Pero ¿qué sucede cuando miramos de forma específica el abordaje de las cuestiones de género en la Cooperación Española? De entrada, este alejamiento de la promoción del desarrollo humano como tal —que incluye en su propio concepto una atención a la desigualdad de género— podría traer consigo también una mayor distancia de los compromisos asumidos en materia de género. A continuación, se profundiza en estas cuestiones indagando en los modos de interpretar el problema de la desigualdad de género, los enfoques y estrategias adoptadas, la población beneficiaria y los agentes con voz en la Cooperación Española. Al mismo tiempo, se presentan algunos datos clave relativos a la ubicación del género en el organigrama de la AECID y a la AOD dirigida a sectores críticos de género para revisar la coherencia entre discurso y praxis.

## LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO: ENTRE EL DISCURSO Y LA PRAXIS

En línea con la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas, la Cooperación Española reconoce la desigualdad entre mujeres y hombres como un problema clave a la hora de promover el desarrollo ya en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde la igualdad de género se define como principio del desarrollo y como una prioridad sectorial (BOE, 1998). Ahora bien, mientras que en los noventa y comienzos de la década pasada, la desigualdad de género se vincula con la discriminación de las mujeres, el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 —en la primera legislatura del Gobierno de Rodríguez Zapatero— la asocia también con las desigualdades estructurales de género (Cirujano, 2005 y MAE, 2005 y 2001). En esta dirección, con este II Plan Director, la Cooperación Española adopta el “enfoque de género en desarrollo”<sup>6</sup> (enfoque GED) como uno de los enfoques para promover el desarrollo y pasa de poner el foco en la igualdad de oportunidades a impulsar también la igualdad en materia derechos, libertades, alternativas y responsabilidades (MAE, 2005).

Por su parte, la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” (MAEC, 2007) asume como objetivo general la promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres como forma directa de incidir en la reducción de la pobreza. Para ello, considera central potenciar la institucionalización del enfoque de género, trabajar el *mainstreaming* de género en las otras prioridades horizontales y

6. El “enfoque género en desarrollo” vincula la desigualdad de género con las múltiples y entrelazadas causas que crean una relación desigual entre los sexos, así como la discriminación de las mujeres en ámbitos como la familia, el mercado laboral formal, la política, la cultura, la sexualidad, entre otros. Influida por las diversas aportaciones feministas que desde los años setenta proponen como categoría de análisis el “género”, este enfoque deja de centrar su atención en las “mujeres” como variable analítica en las políticas de desarrollo (Espinosa, 2011; Kabeer, 1998; y Moser, 1995).

promover el pleno ejercicio por parte de las mujeres de sus derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, civiles, políticos y culturales.

Ahora bien, ¿qué sucede en nuestro periodo de estudio, entre 2008 y 2012? ¿Cuáles son las principales inconsistencias en línea con la promoción de un desarrollo internacional proigualdad de género durante el segundo Gobierno de Rodríguez Zapatero y el actual Gobierno popular? Conozcamos, a continuación, cómo se ha definido la desigualdad de género como problema público y algunos datos clave sobre la práctica de género en el periodo de análisis.

### *La igualdad de género: convivencia de enfoques con efectos contradictorios*

A grandes rasgos, el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) reconoce la igualdad como un requisito previo para el desarrollo y la define como una prioridad horizontal y sectorial. Igualmente, en línea con el II Plan Director, el problema de la desigualdad de género se vincula con la discriminación de las mujeres y con las desigualdades estructurales existentes entre los sexos (MAEC, 2009). Frente a esta situación, igualmente se opta por la adopción del enfoque GED y se vuelve a afirmar la necesidad de combinar las estrategias de “empoderamiento y *mainstreaming* de género para alcanzar la igualdad y la equidad de género como objetivos para el desarrollo” (MAEC, 2009: 119). Asimismo, se persigue promover la igualdad en materia de oportunidades, derechos, libertades, alternativas y responsabilidades de mujeres y hombres. La población beneficiaria, en concordancia con el enfoque GED adoptado, son las mujeres y hombres de los países del Sur y se le da voz a las organizaciones de mujeres como agentes clave en cooperación al desarrollo.

TABLA 3.

REPRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO

	<b>Periodo 2008-2011</b>	<b>Periodo 2012</b>
Problema de la desigualdad de género	Discriminación contra las mujeres y desigualdades estructurales de género.	Discriminación contra las mujeres y, en menor medida, desigualdades estructurales de género.
Enfoque adoptado	Enfoque GED.	Enfoque GED y enfoque de la eficiencia.
Estrategia y acciones promovidas	<i>Mainstreaming</i> de género. Empoderamiento de las mujeres.	Líneas específicas para el cumplimiento de los derechos de las mujeres. Transversalización del enfoque de género.
Población beneficiaria	Mujeres y hombres de los países del Sur.	Mujeres y hombres de los países del Sur, con un énfasis específico en las mujeres.
Voces	Actores y actoras de la Cooperación Española. Organizaciones de mujeres.	Actores y actoras de la Cooperación Española donde toma fuerza la empresa española.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis crítico de marcos.

Respecto al último Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), elaborado con el actual Gobierno popular, este reconoce también la igualdad de género como un elemento clave para el desarrollo e identifica entre sus ocho orientaciones generales una específica —la número 5— centrada en “promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. No obstante, el problema de la desigualdad de género se asocia a la discriminación contra las mujeres en mayor medida que a las relaciones desiguales de género. De este modo, se reconoce que “la feminización de la pobreza y la discriminación contra las mujeres sigue siendo universal e incuestionable” (MAEC, 2012: 26) y, aunque se apuesta por la transversalización del enfoque GED, se pone especial énfasis en promover líneas específicas para acelerar el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Asimismo, adoptando un enfoque de la eficiencia<sup>7</sup>, se apuesta por promover la participación activa de las mujeres en el mercado laboral formal como elemento clave para generar crecimiento económico. De esta manera, se propone propiciar que “los sectores más empobrecidos, especialmente las mujeres, se integren más intensamente en las actividades generadoras de renta y riqueza” (MAEC, 2012: 23). Se pone el foco, por tanto, en las mujeres como población beneficiaria corriendo el riesgo —como diversos estudios sobre género y desarrollo subrayan— de sobrecargarlas laboralmente en tanto que agentes clave para el crecimiento económico al potenciar sus múltiples roles —productivo, reproductivo y comunitario—. Además, al sacar de la población objetivo a los hombres y niños, se obvia su importante papel en el avance hacia la igualdad de género y se olvida que el problema de la desigualdad de género se enraíza en relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres (Cirujano, 2005 y Moser, 1995).

Paralelamente, el impulso de este tipo de medidas también pone de manifiesto la elasticidad del concepto de igualdad de género, las múltiples formas de entender y promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres y la falta de coherencia a este respecto. Asimismo, muestra cómo acciones definidas como “acciones pro igualdad de género” pueden tener efectos divergentes e incluso pueden —sin perseguirlo— contribuir a mantener y/o acentuar las desigualdades estructurales de género. Por ende, la actual convivencia de dos discursos —uno más cercado al enfoque GED y otro al enfoque de la eficiencia— puede generar que la Cooperación Española con sus diferentes acciones genere efectos contradictorios en relación a la promoción de la igualdad de género.

Por otra parte, a pesar de que las mujeres ganan peso como población beneficiaria de las acciones de género, las organizaciones de mujeres ya no aparecen como agentes clave para la acción. Esta ausencia de voz, además, se produce a la par que se reconoce a las organizaciones empresariales como agentes con voz en la Cooperación Española, como hemos señalado con anterioridad. Dado que la igualdad de género no se considera como un

---

7. El enfoque de la eficiencia —también denominado estrategia de la eficiencia— equipara las desigualdades de género con la desigualdad económica. Asume, en este sentido, que la incorporación de las mujeres al mercado laboral incrementa la posición social y económica de las mujeres, así como que deriva en equidad para las mujeres. Además, considera que un desarrollo más eficiente y más efectivo pasa por la incorporación de las mujeres como sujeto económicamente activo (Moser, 1995).

requisito a incluir en la acción específica de las empresas, esta situación puede traer consigo un mayor alejamiento entre el discurso pro igualdad de género y la práctica real de la Cooperación Española (Espinosa y Gallardo, 2013). A continuación, nos aproximamos al grado de coherencia entre discurso y praxis políticas en términos de ubicación del género en el organigrama y de AOD. La relación entre sector empresarial como agente de cooperación y mayor o menor abordaje de las cuestiones de género en la práctica queda abierta como pregunta para futuras investigaciones.

### *El compromiso con la igualdad de género en la encrucijada*

Como se acaba de subrayar, la actual convivencia de dos enfoques —enfoque GED y enfoque de la eficiencia— para la promoción de la igualdad de género pone de manifiesto la falta de coherencia interna en la formulación de la política de cooperación. La entrada del sector empresarial como agente de cooperación, por otra, plantea dudas sobre si se considerarán las cuestiones de género en la AOD gestionada por las mismas. ¿Qué encontramos, en el periodo analizado, cuando miramos la práctica política en términos de ubicación en el organigrama y AOD para sectores críticos de género? ¿Existe coherencia? ¿Hay diferencias entre el Gobierno socialista y el popular?

Si dirigimos la mirada al organigrama, se observa que el compromiso de género se diluye en la ubicación de la igualdad de género en la AECID y que, en este punto, existen diferencias a lo largo del periodo analizado. En efecto, ha sido en la presente legislatura cuando la igualdad de género ha perdido centralidad dentro del organigrama de la AECID. De hecho, con la reforma del Estatuto de la AECID en 2012, la Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD pasó a tener como nombre Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Asimismo, se suprimió el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género que hoy se denomina exclusivamente Departamento de Cooperación Sectorial (BOE, 2012b). Aunque continúa la Unidad de Género —dependiente del Departamento de Cooperación Sectorial de esta Dirección—, la nueva denominación revela un cambio formal en la posición de los contenidos de género en relación a los temas prioritarios en cooperación.

Por otra parte, en cuanto al presupuesto dirigido a cuestiones de género, como puede verse en el siguiente gráfico, en el periodo analizado se observa una caída de los fondos destinados tanto a programas de salud sexual y reproductiva como a organizaciones e instituciones de igualdad en relación al total de la AOD<sup>8</sup>. Independientemente del recorte general de la AOD en este periodo, la ayuda destinada a salud sexual y reproductiva ha pasado de conformar un 2,10 por ciento del total de la AOD en 2008 a un 0,90 por ciento

---

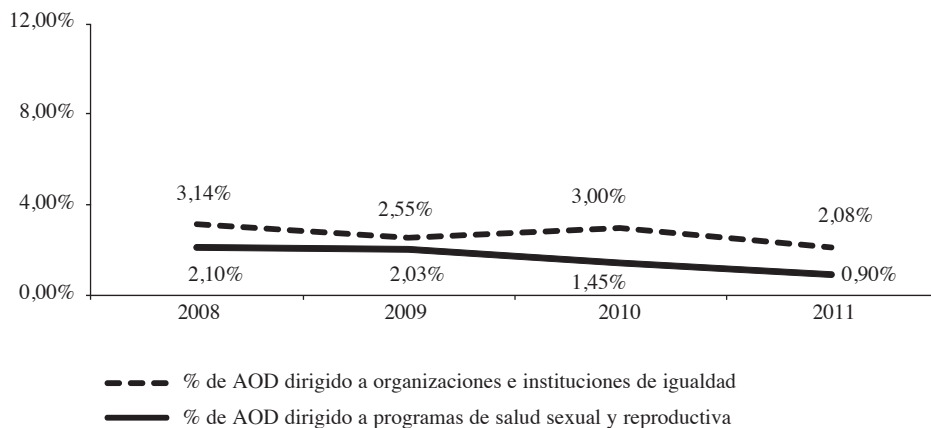
8. Se han seleccionado este sector y subsector del CAD dada su vinculación a los contenidos de género y la debilidad del “marcador de género” en tanto que se elabora con la información proporcionada por los Estados sobre la inclusión de género en su AOD.

en 2011<sup>9</sup>. Igualmente, se observa una acentuada caída en la AOD dirigida a organizaciones e instituciones de igualdad que en 2008 recibían el 3,14 por ciento del total de la AOD y en 2011 el 2,08 por ciento. Así, en términos relativos, se ha recortado más de la mitad de los fondos destinados a salud sexual y reproductiva y aproximadamente un tercio de la ayuda dirigida a organizaciones e instituciones de mujeres.

Ahora bien, esta caída comienza ya en la última legislatura socialista y no existen datos públicos al respecto ni sobre la ayuda ejecutada en 2012 ni sobre los compromisos para 2013. En este punto, se observa que la desatención a los compromisos de género ya comenzó en la última legislatura socialista existiendo una falta de congruencia entre los discursos y la praxis. Por otra parte, la actual opacidad revela una falta de transparencia de los responsables gubernamentales de la Cooperación Española.

#### GRÁFICO 1.

AOD ESPAÑOLA DIRIGIDA A PROGRAMAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA Y A ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES DE IGUALDAD. PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE AOD ESPAÑOLA, 2008-2011



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del CAD<sup>10</sup>.

En todo caso, pese a que no existen cifras oficiales sobre AOD para sectores críticos de género desde 2011, diferentes actuaciones del Gobierno popular reflejan un ataque directo al compromiso oficial con la equidad de género en el campo de la cooperación. Así, por ejemplo, queda de manifiesto en el cierre de la oficina ONU Mujeres en el Estado español a finales de 2012 y la no financiación de la Red de Mujeres Africanas y Españolas

9. Los datos sobre AOD española por sectores y subsectores solo están disponibles hasta 2011.

10. Pueden consultarse estas cifras en: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

—donde participaban unas 1.500 personas y organizaciones de España y más de 50 países africanos—.

Todo ello revela una escasa coherencia entre discurso proigualdad de género y praxis que ya se observa en la última legislatura socialista y que se acentúa con el actual Gobierno popular. Es más, la práctica en cooperación del Gobierno popular se encuentra en la línea con otras de sus políticas —en materia de igualdad, salud, dependencia, educación, derechos sexuales y reproductivos, entre otras cuestiones— que están vulnerando todo principio de equidad y justicia social suscrito tanto en la Constitución y legislación nacional como en los acuerdos internacionales firmados a este respecto (Alonso y Poleo, 2013, Fernández-Layos, 2013, Lombardo, 2013). En este sentido, a la vez que bajo el compromiso con el desarrollo humano se promueven “intereses nacionales” y empresariales, las cuestiones vinculadas a igualdad de género se asocia a discriminación de las mujeres y se sitúan lejos de ser una prioridad política en coherencia con otras medidas del Gobierno popular.

## CONCLUSIONES

A pesar del compromiso de la Cooperación Española con el desarrollo y la igualdad de género, el análisis realizado pone de relieve que desarrollo e igualdad de género son conceptos elásticos en nuestra cooperación. No existe, por lo tanto, un único modo de entender el problema ni de abordarlo al tiempo que la población beneficiara de esta política y los agentes con voz cambian. En el caso del compromiso con la igualdad, el contraste entre discurso y praxis también revela que este compromiso se evapora en la práctica y esto sucede, con mayor fuerza, con gobiernos de corte conservador para los cuales no conforma una prioridad política. Todo ello tiene importantes implicaciones cuando se analiza la coherencia de políticas y, a la vez, revela que, cuando se apuesta por la CPD, no siempre se impulsa un mismo tipo de desarrollo.

Por una parte, el estudio de las diferentes interpretaciones del problema asociado al desarrollo muestra que los gobiernos analizados apuestan por el “desarrollo humano y sostenible” al hilo de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español. En cambio, esta apuesta no siempre se traduce en unas mismas estrategias de acción y, en ocasiones, presenta un fuerte componente cosmético en tanto que distan de centrarse en objetivos internacionales de desarrollo de forma exclusiva. En efecto, las acciones promovidas bajo el Gobierno socialista y el Gobierno popular están orientadas al respeto de los derechos humanos, la mejora de las capacidades y las oportunidades, la sostenibilidad, la igualdad de género, entre otras áreas. Sin embargo, mientras que en el III Plan Director la participación, el cambio de las relaciones de poder y el desarrollo endógeno conforman áreas de acción, estas desaparecen en el IV Plan Director donde gana peso la inclusión social. Asimismo, en este último plan no se promueve la asociación global para el desarrollo —fundamental en la actual agenda internacional de desarrollo— sino que se propone

la confluencia entre las responsabilidades globales y los intereses estratégicos de España. En este sentido, a través del impulso de la imagen-país, la población española emerge como beneficiaria en un momento que, además, las empresas españolas toman voz como agentes de cooperación.

En este escenario, a la par que es latente una falta de consistencia entre las políticas de un gobierno y otro, la nueva política de cooperación se aleja de estar orientada solo hacia intereses de carácter cosmopolita dirigiendo la mirada también a intereses del Estado español y de las empresas españolas. Por consiguiente, es poco coherente con los compromisos internacionales asumidos en materia de desarrollo, cuya referencia principal son los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En cuanto al compromiso con la igualdad de género, la apuesta por el “desarrollo humano y sostenible” trae consigo la consideración de la igualdad como un requisito previo para el desarrollo y así se reconoce formalmente en toda la documentación analizada. Empero, también observamos importantes incongruencias entre los dos gobiernos analizados. En el caso del III Plan Director, existe un claro énfasis en las desigualdades estructurales de género, se adopta el enfoque GED y se proponen acciones de *mainstreaming* de género y empoderamiento de las mujeres. Al tiempo, propone trabajar tanto con mujeres como con hombres y considera un agente clave a las organizaciones de mujeres. Con el IV Plan Director, por el contrario, se pone un mayor foco en la discriminación contra las mujeres y en acciones dirigidas a la población femenina a pesar de que no se reconocen las organizaciones de mujeres como agentes con voz.

Paralelamente, en el último plan también se observa un problema de coherencia interna al convivir el enfoque GED con medidas próximas al enfoque de la eficiencia. Un problema de coherencia que, de acuerdo con la literatura sobre género y desarrollo, puede traer consigo que la Cooperación Española genere efectos contradictorios con su AOD impulsando acciones transformadoras de la desigualdad al tiempo que promueve otras que reproducen el orden de género.

Si se centra la mirada en la praxis de género, se observa que con el Partido Socialista en el poder se reducen los fondos para los sectores críticos de género, no existiendo datos a este respecto para 2012. No obstante, con el Gobierno popular se observa también una fuerte evaporación del compromiso con la igualdad de género que se refleja en el cambio de los contenidos de género dentro del organigrama de la AECID, en el cierre de la oficina de ONU Mujeres en el Estado español y en la no financiación de la Red de Mujeres Africanas y Españolas. Unas decisiones políticas que, no obstante, son acordes con otras políticas del Gobierno popular y que reflejan un distanciamiento en relación a los principios de igualdad de género suscritos tanto en la Constitución y la legislación nacional como en los acuerdos internacionales.

A grandes rasgos, por tanto, dentro de la Cooperación Española no se observa una coherencia temporal en relación a la promoción del desarrollo y la igualdad de género. Ambas son temáticas cuya orientación cambia dependiendo de los gobiernos en el poder. Pero, no solo eso. La actual política de cooperación, con su énfasis en la conciliación de intereses



nacionales y responsabilidades globales, se aleja de los compromisos internacionales de desarrollo. Asimismo, el foco en trabajo con mujeres y los cambios institucionales en materia de género ponen sobre la mesa un distanciamiento con los compromisos internacionales de género, donde la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing son la referencia.

Por otra parte, la entrada con fuerza del sector empresarial como agente con voz y la exclusión de las organizaciones de mujeres abren preguntas sobre cuánto más se evaporarán los compromisos de género a futuro. Por un lado, no existe un requisito para que las empresas incorporen una atención sistemática a las cuestiones de género en su trabajo dentro de la cooperación y esto puede generar que el compromiso con el género se diluya. Por otro, hay que destacar que la incorporación de contenidos de género sin incluir las voces de las mujeres conduce a una descontextualización de las políticas y el fin de las iniciativas destinadas específicamente a la igualdad de género, lo cual es perjudicial para los intereses de las mujeres en los países en donde la segregación de género extrema requiere que estas cuestiones sean abordadas de forma específica (Mukhopadhyay, 2007).

En todo caso, como ya hemos señalado, el posicionamiento del Gobierno popular en materia de desarrollo y género no dista de ser coherente en relación a otras políticas impulsadas por este ejecutivo. Por el contrario, en materia de desarrollo se encuentran en línea con la internacionalización de la empresa y la iniciativa Marca España. En cuanto a la igualdad de género, son congruentes con la mencionada no priorización de la desigualdad de género como problema público e incluso con el desmantelamiento de las políticas de igualdad.

Por último, el análisis desarrollado revela que la promoción de la CPD difiere dependiendo de si tomamos en consideración la política del Gobierno socialista o la del Gobierno popular. En efecto, bajo el actual impulso de la CPD, encontramos una apuesta por promover el desarrollo no solo de los países del Sur sino también del Estado español y las empresas españolas. Asimismo, la inclusión de los contenidos de género corre el riesgo de diluirse como comienza a suceder ya en la propia política de cooperación. A este respecto, habrá que estar pendiente de cómo sigue avanzando la política y praxis de la Cooperación Española para revelar si se profundiza o se suaviza el distanciamiento existente respecto a los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de género y desarrollo. No hay que olvidar que, como se reconoció en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres, la igualdad de género es un derecho humano y un requisito previo para el desarrollo y la paz.

### *Referencias*

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1996. "Estudio introductorio 3ª", en L. F. A. Villanueva (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 15-72.
- Alonso, Alba y Natalia Poleo. 2013. "¿Es únicamente una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España". Paper presentado en XI Conferencia AECPA. Sevilla.

- Alonso, José Antonio. 2012. "From aid to global development policy", *DESA Working Paper*, 121.
- Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán. 2010. *Coherencia de políticas: Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de Trabajo n° 42. Madrid: Fundación Carolina.
- Bacchi, Carol Lee. 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. Londres: Sage Publications.
- Benería, Lourdes. 2005. *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. 2007. "¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de 'marcos interpretativos' en España y en Europa", en María Bustelo y Emanuela Lombardo (eds.), *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 11-35.
- Bustelo, María y Emanuela Lombardo. "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", en *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 117-140.
- Cirujano Campano, Paula. 2005. *La estrategia demorada. Género y cooperación internacional en España*. Madrid: Editorial La Catarata.
- Escuela Diplomática. 2012. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, n° 18. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Espinosa Fajardo, Julia y Begoña Gallardo García. 2013. *Coherencia de políticas y género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*. Madrid: Plataforma 2015 y más. Disponible en: [http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1557/coherencia-de-politicas-y-genero/#.Ut4uT\\_uCEDU](http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1557/coherencia-de-politicas-y-genero/#.Ut4uT_uCEDU)
- Espinosa Fajardo, Julia. 2011. *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/13206/>
- Fernández-Layos Fernández, Ana Lydia. 2013. "España también recorta en igualdad", en *Diario Atlántida*. Disponible en: <http://www.diarioatlantida.com/igualdad/espana-tambien-recorta-en-igualdad>
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank y Herbert Gottweiss. 2012. *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as a Communicative Practice*. Duke University Press.
- Fischer, Frank y John Forrester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Floro, Maria y Hella Hoppe. 2005. *Engendering Policy Coherence for Development: Gender Issues for the Global Policy agenda in the year 2005*, Berlín: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50085.pdf>

- García Prince, Evangelina. 2008. *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Grau Greus, Mireia. 2002. "Introducción. El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis," en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*. Valencia: Tirant Lo Blanc, 29-58.
- Kabeer, Naila. 1998. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México D.F.: Paidós.
- Lombardo, Emanuela. 2013. "Gender mainstreaming and policy responses to the economic crisis: the 'unintended consequences' of EU and national policymaking on Spanish gender equality policies". Paper presentado en XI Conferencia AECPA. Sevilla. En proceso de evaluación por una revista peer-reviewed.
- Longwe, Sara Hlupekile. 1999. "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot", en D. Eade (ed.), *Development with Women*. Oxford: OXFAM GB, 63-76.
- Millán Acevedo, Natalia. 2011. "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", en *Revista Sistema*, 220: 139-161.
- Millán Acevedo, Natalia. 2012. *Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis doctoral inédita. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Millán Acevedo, Natalia. 2013. *Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la acción política de los gobiernos*. ICEI Paper. Madrid: UCM.
- Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Ana Belén Garrido. 2012. *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- Moser, Caroline. 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- Mukhopadhyay, Maitrayee. 2007. "'Mainstreaming gender or 'streaming' gender away: feminists marooned in the development business", en Andrea Cornwall, Elizabeth Harrison y Ann Whitehead (eds.), *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations & Challenges*. Londres. Zed Books.
- OCDE. 2001. *Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept*. París: OCDE.
- Oliví, Iliana. 2012. "De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política". Documento de Trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Oliví, Iliana y Alicia Sorroza. 2006. "Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales", en Iliana Oliví (coord.), *Más allá de la ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

- Rao, Aruna y David Kellehe. 2005. "Is there life after gender mainstreaming?", en *Gender and Development*, 13 (2): 57-69.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*. Madrid: Ediciones La Catarata e IUDC.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Durham, NC: Duke University Press.
- Squires, Judith. 2007. *The New Politics of Gender Equality*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Standing, Hilary (2007) "Gender, Myth and Fable: The Perils Of Mainstreaming In Sector Bureaucracies", en A. Cornwall, E. Harrison y A. Whitehead (eds.), *Feminisms in Development. Contradictions, Contestations and Challenges*. Londres: Zed Books, 101-111.
- Staud, Kathleen. 2003. "Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Mechanisms", en S. Rai (ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: United Nations y Manchester University Press, 40-65.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Revised ed. New York: W.W. Norton
- Sumner, Andy y Michael Triber. 2008. *International Development Studies. Theories and Methods in Research and Practice*. Londres: Sage.
- Verloo, Mieke y Emanuela Lombardo. 2007. "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach", en M. Verloo (ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest: CEU Press: 21-49.

## ANEXO. DOCUMENTOS OFICIALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANALIZADOS

Periodo previo a 2008	BOE. 1998. <i>Ley 23/1998 del 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i> MAE. 2001. <i>I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004</i> . Madrid: MAE-SECIPI MAE. 2005. <i>II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008</i> . Madrid: MAE-SECI MAEC. 2007. <i>Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española</i> . Madrid: MAEC y SECI
Periodo 2008-2011	MAEC. 2011. <i>Cooperación empresarial para el desarrollo. Instrumento de financiación de la Convocatoria Abierta y Permanente</i> . Madrid: MAEC MAEC. 2009. <i>III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012</i> . Madrid: MAEC-SECI
Periodo 2012	BOE. 2012a. <i>Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior</i> BOE. 2012b. <i>Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecuan otros órganos colegiados en materia de cooperación y se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre</i> MAEC. 2012. <i>IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016</i> . Madrid: MAEC-SECI

Presentado para evaluación: 4 de noviembre de 2013

Aceptado para publicación: 14 de mayo de 2014

JULIA ESPINOSA FAJARDO, Universidad Complutense de Madrid  
jespinos@ucm.es

Doctora en Ciencias Políticas, licenciada en Sociología y experta en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Recibió el Premio Extraordinario de Doctorado, así como el Primer Premio Nacional Fin de Carrera en los Estudios de Sociología. En la actualidad, es investigadora de la UCM en el proyecto europeo GENOVATE (*Transforming Organizational Culture for Gender Equality in Research and Innovation*) y coordina el título de Experto/a Universitario/a en Género y Cooperación Internacional de la Universidad de Sevilla. Asimismo, forma parte del Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO) y del grupo de investigación “Economía ecológica, feminista y desarrollo”, de la Universidad Pablo de Olavide.