

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PENITENCIARIAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA**

---

## **PENITENTIARY PUBLIC POLICY WITH A GENDER PERSPECTIVE AND SOCIAL WORK IN SPAIN**

Recepción: 05/03/2015  
Evaluación: 12/04/2015  
Aceptación: 30/06/2015

*Belén Blázquez Vilaplana<sup>1</sup>*  
Universidad de Jaén

### **RESUMEN**

Desde 1995, año en que se celebró la IV Conferencia mundial de la mujer, trabajar con perspectiva de género y de manera transversal se ha convertido en una obligación para los poderes públicos. El mandato, sin embargo, ha tenido que sortear numerosos obstáculos, críticas y detractores que, a través de una errónea interpretación de su significado, han querido impedir los avances en pro de una igualdad de género real y no solo formal. A pesar de ello, numerosas políticas públicas han incluido en su diseño e implementación esta nueva herramienta analítica para comprender por qué las acciones de los poderes públicos no son neutrales al género. En este sentido, sí existe un campo de desarrollo gubernamental donde no solo ha sido una necesidad incluir la perspectiva de género, sino una obligación, ha sido el de las políticas sociales. Lo que, a su vez, ha conllevado que aquellas personas que desarrollan su actividad profesional a través de las mismas, hayan debido introducirla en su quehacer diario. Entre ellas, siendo el tema que aquí nos interesa, en el trabajo social. A partir de estas reflexiones, en este texto se pretende mostrar cómo se ha introducido la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas penitenciarias en España. Puesto que el mismo es uno de los focos de desarrollo de los y las profesionales del trabajo social. Centrando la atención en las particularidades de esta política pública, en la necesidad de usar esta herramienta analítica y en las luces y sombras detectadas en su implementación.

**Palabras clave:** España, Prisión, Trabajo Social, Elaboración de Políticas.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Profesora Titular de la Universidad de Jaén (España). Líneas de investigación: Análisis de Políticas Públicas con perspectiva de género, Políticas Sociales y Socio laborales, Mercado de Trabajo, Conciliación, Estudios de género, Innovación Docente. Pertenece al Área de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Derecho Público y Privado Especial. Grupo de Investigación SEJ – 113 (Ciencias Sociales y Jurídicas – Junta de Andalucía). Correo electrónico: [bblazquez@ujaen.es](mailto:bblazquez@ujaen.es)

## ABSTRACT

Since 1995, when the Fourth World Conference on Women was held, working with a gender perspective and transversally has become a duty for the public powers. The mandate, however, has had to avoid a number of obstacles, criticism and detractors who, by mistakenly interpreting its meaning, have intended to hinder the advancement towards an actual – not merely formal – gender equality.

Despite that, many public policies have included, in their design and implementation, this new analytical tool to understand why the actions taken by the public powers are not gender neutral. In this sense, if there is a field of governmental development where including the gender perspective has not only been necessary, but also compulsory, it is social policies. As a consequence, those who develop their professional career through social policies have had to include it in their daily work. Among them, those we will focus on in this article –social workers.

Based on these considerations, the present text intends to show how the gender perspective has been introduced in the field of public policies for prisons in Spain, since this is one of the centres of development of social workers. We will pay special attention to the specificities of this public policy, to the need of using this analytical tool and to the lights and shadows detected in its implementation.

**Key words:** Spain, Prison, Social Work; Policy Making.

## INTRODUCCIÓN

Han pasado 20 años desde que, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing (1995)<sup>2</sup>, Naciones Unidas decidiera que si se quería lograr el empoderamiento de las mujeres y superar las desigualdades derivadas del género, había que introducir dos elementos claves en el diseño e implementación de las políticas públicas, a saber: la transversalidad o

*mainstreaming* y la perspectiva de género. Ambos conceptos, maltratados por muchos sectores como una “moda pasajera” o una exigencia a los organismos internacionales de los grupos feministas, han demostrado ser elementos necesarios y prioritarios en las agendas gubernamentales “a favor del principio de equidad y en contra de la discriminación y subordinación de las mujeres” (Sánchez, 2008, p. 218).

<sup>2</sup> Para un conocimiento detallado de lo que se decidió en dicha Conferencia, en las anteriores y en las reuniones posteriores, véase ONU Mujeres: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> (recuperado en noviembre de 2015)

En la actualidad, en aras de conseguir la igualdad de género, se aboga por trabajar con políticas públicas con perspectiva

de género, de manera transversal y complementaria (García, 2008; Peterson, López y Platero, 2014; Fernández y Martínez, 2015). Es decir, que al tiempo que se siguen desarrollando las llamadas políticas de igualdad<sup>3</sup>, dirigidas hacia las mujeres para superar problemas surgidos “a posteriori”, donde se introducen las llamadas medidas de acción positiva<sup>4</sup>, también se insta a los poderes públicos a trabajar con esta nueva metodología. Porque, en definitiva, la perspectiva de género no es sino una categoría de análisis utilizada como herramienta para interpretar la construcción diferenciada de los papeles masculinos y femeninos en la sociedad (Lamas, 1996; Sánchez, 2008). Los cuales devienen de las diferencias de roles y la asunción de estereotipos derivados de la construcción cultural y social que es el género (Scott, 1990; Lamas, 1996, 2000; Anónimo, 2006).

Esta llamada a trabajar con perspectiva de género siempre ha guardado una estrecha relación con el ámbito de las políticas sociales, en detrimento de otras políticas públicas a las que se considera que no afecta. A su vez, esta idea es consecuencia directa de la errónea interpretación acerca de que lo que se busca al introducirla en la actividad gubernamental es realizar acciones solo por

y hacia las mujeres. Las cuales, como colectivo, suelen ser identificadas como la población diana de las políticas pertenecientes al ámbito social (Guzzetti, 2011). Por tanto, esta lectura impediría defender que lo que se pretende es utilizarla como una herramienta de análisis para, a partir de la idea de que las políticas públicas nunca son neutrales en cuanto al género (Mapelli, Herrera y Sordi: 2013; Bustelo 2014; Fernández y Martínez, 2015), entender cómo afectan estas a los hombres y a las mujeres. Solo a través de este diagnóstico de la situación se podría conseguir superar las desigualdades existentes en relación a la inequidad de género (Guzmán, 1998).

En este sentido, el llamado a introducir una nueva metodología en la elaboración, implementación, ejecución y evaluación de políticas sociales, aunque no solo a estas, está intrínsecamente unido al Trabajo Social y a la definición del mismo que viene funcionando desde julio del 2014, a saber:

**El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldada por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y las estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar<sup>5</sup>.**

3 Son aquellas que tienen como fin impactar en las relaciones de género para que éstas sean más igualitarias. Consisten en la puesta en marcha de medidas compensatorias tendentes a eliminar aquellas discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. Para mayor información véase Anónimo (2006). Documento Marco para la gestión de las políticas públicas locales. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

4 Entendemos por medidas de acción positiva, aquellas de carácter temporal en las cuales se da un trato preferencial a las mujeres (o a un colectivo determinado) en el acceso a recursos, bienes, servicios. Se busca con las mismas mejorar su calidad de vida y compensar la discriminación que hayan podido sufrir.

5 Definición elaborada por el Comité Ejecutivo de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales y la Junta de la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social. Para mayor información véase: <http://www.cgtrabajosocial.es/DefinicionTra>

En la actualidad, las personas que desarrollan su labor profesional dentro del campo del trabajo social no pueden, ni deben, ignorar la necesidad de hacerlo desde la perspectiva de género (Correa, 2009). Pero, lo cierto es que la realidad nos muestra que esto no siempre ha sido así y que en muchos ámbitos gubernamentales se sigue ignorando esta forma de análisis e interpretación de la realidad (Báñez Tello, 1997). Un ejemplo concreto lo tenemos en el caso que vamos a presentar brevemente en este texto, las políticas públicas penitenciarias, concretamente, las desarrolladas en España.

Que el Trabajo Social tiene un amplio espacio de desarrollo profesional en el sistema penitenciario, nadie lo pone en duda, pero que este deba desarrollarse conforme a los principios aprobados en Beijing 1995, es un hecho que aún dista mucho de algunas situaciones a las que diariamente nos enfrentamos. Ello como consecuencia directa de la actuación gubernamental en las mismas y no solo de la formación, voluntad y convicción de aquellos y aquellas que implementan y ejecutan estas políticas públicas. En este sentido, el objetivo central de esta investigación es reflexionar sobre la necesidad de trabajar con perspectiva de género en el ámbito penitenciario, entendido este como un campo profesional para el trabajo social. Para ello, analizaremos la introducción de la perspectiva de género, si es que se ha hecho, en dicha política pública: la penitenciaria en el sistema político español.

Siendo la hipótesis mantenida que, aunque en 2009 se abrieron espacios de esperanza y de cambio en las políticas penitenciarias españolas hacia las mujeres, introduciendo la perspectiva de género a través de la pro-

bación y puesta en marcha del Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y hasta el 2012, parecía que se concretaba en acciones, en los umbrales del 2016 las cosas han cambiado para peor. O, en relación a 2009, se han dado pasos hacia atrás al no afianzarse los avances conseguidos. Los y las profesionales que desempeñen su trabajo en esta área deberán hacerle frente al mismo contando con la existencia de un mandato internacional transformado en uno nacional a través del mencionado Programa. El cual, en la actualidad, ha quedado supeditado a los efectos de los recortes en muchas políticas tanto por la crisis económica como por la falta de voluntad de los poderes públicos (Gálvez y Rodríguez, 2012; Bettio, 2012; González y Segales, 2013; Lombardo y León, 2014).

Lo anterior condiciona, por tanto, el ejercicio profesional de los y las trabajadoras sociales. Puesto que, por una parte, deberían desarrollar su actividad conforme a lo recogido en las legislaciones y normativas que los rigen pero, por otra, deberían poder introducir las recomendaciones aprobadas en Beijing 1995 como documento clave de política mundial sobre igualdad de género.

De ahí que, las reflexiones que presentamos en este texto busquen abrir espacios para modificar los patrones de conducta de aquellos y aquellas que deban trabajar implementando en sus profesiones la perspectiva de género.

¿Qué son las políticas públicas?

Para poder entender a qué nos referimos cuando se habla de políticas públicas penitenciarias, es necesario dar algunas definiciones sobre qué son las políticas

---

bajoSocial (recuperado en octubre de 2015).

públicas<sup>6</sup>. Así, una de las más utilizadas es la clásica de Thomas R. Dye (1995), quien considera que “serían todo aquello que los poderes públicos deciden hacer o no hacer” (p. 2). Si quisiéramos ahondar un poco más en el concepto, y añadir algunos elementos analíticos, podríamos servirnos de la aportada por las profesoras Peterson, López y Platero (2014) para las cuales serían procesos decisionales “mediados por relaciones de poder y por sistemas de valores determinados, que dan lugar a un conjunto de acciones o inacciones, ante una situación dada, que se considera problemática” (p. 164). Consideramos también a destacar la ofrecida por Manuel Canto (2004), para quien serían:

Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (p. 254).

Finalmente, interesa mencionar la definición del profesor Aguilar (2009), por la riqueza de matices que incluye, ya que afirma que:

Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya

solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y la sociedad (p. 14).

Al introducir la perspectiva de género en estas definiciones (Lagarde, 1996; García, 2003; Leyra y Pérez, 2013), se busca añadir una herramienta analítica que nos permita detectar las desigualdades existentes en el área de actuación de la política pública. Solo así se podrán diseñar estrategias y acciones que posibiliten acabar con la inequidad de género (Peterson, López y Platero, 2014; Anónimo, 2006). Desigualdades derivadas no de razones biológicas – las que se asocian al sexo – sino de factores culturales y sociales – los que se asocian al género<sup>7</sup> (Scott, 1990; Lamas 1996, 2000; Anónimo, 2006). Esta idea es prioritaria, ya que los factores que dan lugar a esta falta de igualdad y de discriminación si se asocian al sexo no se pueden cambiar, pero cuando están relacionados con el género, pueden ser modificados. Aquí es donde tendría que intervenir el enfoque de género<sup>8</sup>

<sup>7</sup> El género determina lo que es conveniente y adecuado para hombres y mujeres en relación a sus comportamientos y actitudes, papeles y actividades, así como su participación en los ámbitos sociales, en el entorno familiar, en la educación, en las actividades económicas, en la distribución de los ingresos y de los recursos, y en las instituciones.

<sup>8</sup> El enfoque de género permite tener una perspectiva diferente para comprender cómo es que las diferencias biológicas se convierten en desigualdades sociales que han colocado a las mujeres,

<sup>6</sup> Existen innumerables definiciones de Políticas Públicas. Cualquier manual al uso de la disciplina aportará su visión sobre la materia, en función de los elementos que se quieran subrayar de la misma.

y la introducción de este nuevo método de análisis para entender la realidad. Puesto que intervenir con perspectiva de género supondría tomar en consideración en cada una de las fases del análisis de las políticas públicas<sup>9</sup>, la diversidad de experiencias, las situaciones, espacios, etcétera, de hombres y mujeres, así como la heterogeneidad de sus situaciones. En este sentido, “la incorporación de la perspectiva género en las políticas públicas tiene implicaciones que no son visualizadas desde la mirada tradicional que considera a las mujeres principalmente como beneficiarias y no como sujetas de derechos” (Fernández y Martínez, 2015, p. 5).

Por tanto, estaremos trabajando con políticas públicas con perspectiva de género cuando, ante una situación problemática, los poderes públicos legítimamente elegidos decidan actuar —o no hacerlo— a través de una serie de medidas. Las cuales tendrán como origen un diagnóstico de la situación que permita comprender cómo la misma ha afectado a hombres y mujeres, en qué grado lo ha hecho, por qué razones, etcétera (Carrillo, Tamayo y Nuño, 2013). El fin último de este tipo de políticas es lograr superar los elementos de desigualdad existentes en la sociedad a través de la creación de una cultura en pro de la igualdad y la no discriminación de la mujer. En palabras de Fernández y Martínez (2015) “la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas significa interesarse realmente por

el efecto que tienen estas sobre la condición social de las mujeres pero también sobre la posición social de las mujeres” (p. 8).

### **Las políticas públicas penitenciarias en España: la introducción de la perspectiva de género**

Después de la dictadura franquista (1949-1975), existían en España grandes esperanzas tanto para hombres como para mujeres por la nueva realidad jurídico-política que se abría con la reinstauración de la democracia y la aprobación de la Constitución del 78 (Astelarra, 2005). Muchas de esas aspiraciones se han ido consiguiendo, algunos cambios se han consolidado, pero existen aún problemas y temas que se han perpetuado en el imaginario colectivo sin alcanzar modificaciones sustanciales (Valiente, 1994; Bustelo, 2004; Lombardo, 2004; Lombardo y Bustelo, 2007). Una de esas cuestiones ha sido la situación de las mujeres en las cárceles españolas (Falcón, 1977; García, 2002; Sierra, 2011). Faltaríamos a la verdad si dijéramos que no se han producido cambios y alteraciones en la situación de partida<sup>10</sup>, pero existe un amplio consenso, tal y como aparece recogido en el Programa de Acciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario (2009), de que no se había “impulsado hasta ahora una estrategia general penitenciaria de género”. Lo cual, habría dado lugar a que no se produjese una equiparación en los derechos y la consecución de la igualdad dentro de las cárceles entre mujeres y hombres

desde su nacimiento, en una posición de desventaja respecto al hombre.

9 Para Thoenig (Citado en Salazar Vargas, s/f), el análisis de políticas públicas “es una disciplina de las Ciencias Sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”.

10 En 1979 se regula la nueva situación penitenciaria en España a través de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. Dicha normativa, que posteriormente tuvo su desarrollo en el Real Decreto 1201/1981 por el que se establecía el Régimen Penitenciario, que sufriría algunas modificaciones a través de otros Reales Decretos, no introducía la perspectiva de género en su redacción.

(Alvarado, 2012; Cruells e Igareda, 2005; Del Val y Viedma, 2012).

Aunque la teoría nos diga que las leyes son iguales para ambos, en la práctica hay sutiles desigualdades entre unas y otros, cuya plasmación es la diferencia de las políticas públicas penitenciarias que se han estado llevando a cabo en el territorio español, consecuencia de no trabajar con perspectiva de género en las mismas (Cruells e Igareda, 2005; Proyecto MIP, 2006). El proceso desde esas eternas reivindicaciones, relacionadas con la necesidad de contar con políticas específicas hacia las mujeres que se encontraban privadas de libertad, ha sido excesivamente lento y lleno de obstáculos (Ramos y Blázquez, 2010; Yagüe, 2012). No por menos, no ha existido ninguna acción, ni normativa, que responda a los esquemas y necesidades de los llamados planes de Igualdad con los que se trabajaban en otros espacios públicos en el ámbito carcelario hasta el año 2009 (Bustelo, 2004). La aprobación del mencionado Programa de Acciones daba respuesta formal a las exigencias derivadas de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en donde se preveían las medidas para acabar con la discriminación y la desigualdad relacionadas con el género en todas las Administraciones Públicas. En concreto, para el ámbito penitenciario, la igualdad se debía traducir en:

Atajar aquellas situaciones y circunstancias que perpetúan, aún hoy en día, un trato discriminatorio de las mujeres en la ejecución penitenciaria, pero, sobre todo, contribuir a romper las barreras sociales y personales que pudieran dificultar una adecuada inserción social

y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía (Anónimo, s/f, p. 27).

De ahí que, 30 años después de que se regulara en democracia la situación penitenciaria en España y 14 después de la Conferencia de Beijing, los poderes públicos decidieron dar respuesta a las numerosas llamadas de atención sobre las necesidades de las mujeres. El medio para hacerlo fue la aprobación del mencionado Programa de Acción, que a modo de “hoja de ruta” debería servir para guiar a las instancias gubernamentales en la búsqueda de mecanismos y acciones que permitieran superar los numerosos elementos discriminatorios que existían dentro del recinto carcelario (Yagüe, 2007b; García de Cortázar, 2012). En este sentido, la principal virtualidad del Programa consistió en que, por vez primera, se elaboró un diagnóstico de la situación que permitió conocer con datos fiables cómo estaban las mujeres en relación a los hombres (Ramos y Blázquez, 2010; Yagüe, 2012).

El mismo, en cuanto a su estructura, estaba compuesto por:

- 1.- Un primer apartado donde se hacían referencia a las normativas y tendencias internacionales en esta materia.
- 2.- Un segundo apartado donde aparecía el diagnóstico de la situación: datos sobre Mujeres Internas en Centros Penitenciarios<sup>11</sup> - único que se ha realizado hasta el día de hoy.
- 3.- Un tercer punto, donde aparecían recogidos los objetivos del Programa. Estos eran cuatro, los cuales se dividían en 122 acciones positivas. Estas buscaban

<sup>11</sup> Se destacaba la inclusión de la variable género en el conocimiento estadístico de algunos de los temas analizados sobre aspectos cotidianos de la vida en prisiones.

contribuir a romper con las barreras sociales y personales que pudieran dificultar una adecuada inserción social y el pleno ejercicio de los derechos de las internas<sup>12</sup>. Los objetivos recogidos eran:

- o **Objetivo 1:** Actuaciones a nivel organizativo.
- o **Objetivo 2:** Observatorio Permanente para la erradicación de factores de discriminación basados en el género.
- o **Objetivo 3:** Atención Integral a las necesidades de las mujeres encarceladas y excarceladas.
- o **Objetivo 4:** Planes para favorecer la erradicación de la violencia de género y paliar sus consecuencias.

4.- Por último, un apartado donde aparecía recogido el seguimiento y la evaluación que se debía realizar del mismo.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en algunos estudios (Yagüe, 2012), este Programa permitió dar algunos pequeños pasos en aras de conseguir superar las limitaciones y discriminaciones que lo habían originado. Pero los datos suministrados para el último trimestre del 2015<sup>13</sup> por Instituciones Penitenciarias<sup>14</sup>, o la falta de estos, lo que vienen a confirmar es que aunque la norma existe y se empezó

a implementar, la situación social y económica española – por una parte – y la falta de voluntad política – por otra – han impedido resultados concretos en aquellos aspectos que se consideraban deficitarios en el diagnóstico de la situación. Entre otros, la falta de espacios físicos específicos<sup>15</sup>; las escasas acciones diferentes en temas de salud hacia las mujeres (Yagüe y Cabello; 2005; Yagüe, 2007a); los limitados programas de formación profesional para su reinserción en el mercado laboral al cumplir la pena (Blázquez, 2014), por solo citar algunos. Tal y como se recogía en el Programa de Acciones para la Igualdad (2009), en el ámbito penitenciario, salvo en:

Acciones y programas concretos y limitados, no se han implementado programas específicos generales y dirigidos a ellas, sus necesidades y demandas (...) no se ha impulsado hasta ahora una estrategia general penitenciaria de género (...) la mujer, vive en encarcelamiento de forma diferente, y por ello hay que promover para ellas medidas y soluciones diferentes (p. 5).

No podemos olvidar en este análisis que estamos trabajando sobre una actuación pública para una minoría –las mujeres reclusas– dentro de un colectivo que sin ser minoría es tratado como tal las mujeres. La realidad es que España es el país, después de Portugal, con el porcentaje

12 Para mayor información véase Anónimo (s/f). Programa de Acciones para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el sistema penitenciario. Recuperado en septiembre de 2015, de [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa\\_para\\_la\\_igualdad\\_accesible.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa_para_la_igualdad_accesible.pdf).

13 Con fecha 01-01-2012 entra en vigor una modificación metodológica en la fuente de datos de la Estadística de la Población Reclusa en el ámbito de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios: El Sistema de Información Penitenciaria sustituye a los cuestionarios estadísticos cumplimentados por los Centros Penitenciarios.

14 Para mayor información véase: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html>

15 En España solo existen tres centros penitenciarios dedicados exclusivamente a mujeres, el de Brieva (Ávila), el de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y el de Madrid I Mujeres, los cuales pueden albergar cada uno entre 200 y 300 personas. En la Comunidad Autónoma de Cataluña existe un cuarto centro, pero dicha Comunidad tiene las competencias de prisiones transferidas. El resto de mujeres encarceladas están en módulos femeninos dentro de las macrocárceles masculinas. En los últimos años también han empezado a funcionar los recintos para madres –hasta los tres años del bebé– y los de familia aún con una escasa implantación en el territorio español.



de mujeres en prisión más alto de Europa y en crecimiento<sup>16</sup>. Mientras en el resto del continente la media está en torno al 5%, en España está sobre el 8% y en Portugal en el 10%<sup>17</sup>. De ahí que, de acuerdo a la teoría del análisis de políticas públicas (Subirats et al., 2008; Graglia, 2012), la entrada en agenda de los problemas de este grupo social sea mucho más compleja por su menor número, su menor organización y su menor apoyo social (Pérez, 2005; Carrillo, Tamayo y Nuño, 2013; Pastor, 2014).

En este sentido, las mujeres que se encuentran en los centros penitenciarios sufren una doble, y hasta a veces triple, discriminación –por ser mujeres, presas y, en muchas ocasiones, extranjeras, drogadictas, gitanas...– que se agrava por el traslado mimético que se ha hecho hacia las mismas de las medidas que se diseñaban y pensaban para los hombres (Almeda, 2002; 2003; 2005a; 2005b). Lo cierto es que la realidad de hombres y mujeres y sus necesidades dentro de la prisión no son las mismas (Antony, 2007), y esta constatación solo podría ser modificada a través de la utilización de la perspectiva de género en estas políticas públicas. En España, los avances en esta materia habían sido muy lentos, pero finalmente parecía que las cosas estaban cambiando. Sin embargo,

análisis posteriores nos llevan a afirmar que todo quedó en declaraciones de intenciones y que, al día de hoy, hay una situación de *impasse* donde las grandes perjudicadas vuelven a ser, como siempre, el eslabón más débil de la cadena, las mujeres. Las distintas asociaciones que trabajan con estas mujeres afirman que al ser tan pocas en relación a los hombres, siguen siendo las “más invisibles” y las “más marginadas”<sup>18</sup>.

Entre otras cuestiones que aún quedan por cambiar, hay que mencionar las siguientes:

- Las dificultades de las mujeres para poder acceder al tercer grado, consecuencia directa de la dispersión geográfica en que se encuentran en relación a sus familias.
- La necesidad de ampliar el número de unidades de madres, no hay que olvidar que la media de edad de estas mujeres se encuentra entre los 20 y los 40 años, por tanto en pleno momento fértil.
- El alto riesgo de exclusión social en que se encuentran.
- La exigencia de formación para luchar contra la violencia de género.
- La necesidad de repensar los cursos de formación y la educación que se imparte dentro de las prisiones si lo que se busca es su reinserción social y laboral y no la repetición de roles y estereotipos asociados al género.

16 La reforma penal que se realizó en el año 2010 redujo visiblemente el número de mujeres que se encontraban en prisión, debido al descenso de las penas relacionadas con los delitos de drogas.

17 “... el fuerte incremento en los últimos años de mujeres reclusas (...). Este hecho se debe al gran número de mujeres extranjeras que cumplen condenas largas por tráfico de estupefacientes. Los países europeos tienen un promedio de población reclusa femenina entre el 4% y el 6%”. Anónimo (2014). El sistema penitenciario español. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid: Gobierno de España. Ministerio del Interior. Recuperado en septiembre de 2015, de [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema\\_Penitenciario\\_2014\\_Web\\_Vin\\_2.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema_Penitenciario_2014_Web_Vin_2.pdf).

18 “España es el país europeo con mayor tasas de mujeres en prisión”. Diario “20 minutos”. Recuperado en noviembre de 2015, de <http://www.20minutos.es/noticia/2057658/0/mujeres/prision/espana/>

## CONCLUSIONES

Aunque en el año 2009, cuando se aprueba el Programa de Acciones, parecía que se iba a romper con la dinámica imperante en las políticas públicas penitenciarias españolas de no trabajar con perspectiva de género, lo cierto es que al día de hoy aún quedan muchas lagunas. El mencionado Programa no se ha evaluado, a pesar de que en el mismo se recogía este hecho y, a comienzos del 2016, casi cuatro años después de la finalización del primero, no existe un Segundo Programa de Acción. Tal y como se ha podido comprobar en muchos momentos a lo largo del desarrollo de esta investigación, las acciones que se han venido implementando son consecuencia directa del primer Programa —se ha mantenido lo que se había programado para el período 2009-2012— o de la voluntad política del equipo de trabajo que desarrolla su actividad profesional en las prisiones. Pero no de un diseño que tenga en cuenta las particularidades derivadas de ser hombre o mujer dentro del recinto penitenciario, de las diferencias que ello implica en su día a día y de las problemáticas que se han puesto de manifiesto desde que, en el año 79, se regula por vez primera, tras la dictadura franquista, el sistema penitenciario español.

Hacer políticas públicas penitenciarias con perspectiva de género ha dejado de ser una prioridad —e incluso un objetivo— de los poderes públicos españoles, a pesar de las numerosas voces críticas que han venido denunciando estas carencias. Entendemos que la razón última guarda estrecha relación con las reticencias del gobierno del Partido Popular acerca de los temas relacionados con

la igualdad de género en un sentido amplio (Lombardo y León, 2014; Paleo y Alonso, 2014). Tal y como se ha podido observar por la disminución de los presupuestos públicos en estos temas, la eliminación de organismos y oficinas para las mujeres, la supresión de campañas institucionales, por ejemplo, para luchar contra la violencia de género, entre otros muchos. Desde que el anterior gobierno del Partido Socialista decidiera eliminar el Ministerio de Igualdad, por motivos relacionados con la crisis económica, solo se han dado pasos hacia atrás en temas relacionados con la equidad de género y la defensa de los derechos de las mujeres (González y Segales, 2013; Paleo y Alonso, 2014). En palabras de las profesoras Gálvez y Rodríguez (2012) “de las crisis económicas se sale con retrocesos en los avances de igualdad conseguidos en época de bonanza en lo relativo a la regulación, las políticas de igualdad y las reglas de juego en general” (p. 114). Es decir, cada vez se ha producido más un abandono de la idea planteada al comienzo de este trabajo, acerca de la necesidad de tener esa visión dual en la cual se abogó por mantener políticas de igualdad al tiempo que se introduce la perspectiva de género y el *mainstreaming*.

En el caso concreto que aquí estamos tratando, no existe ningún trabajo que recoja de manera exhaustiva cómo se implementaron los distintos objetivos y las acciones que los desarrollaban. Los que hay son análisis parciales sobre algunos de los colectivos que podemos encontrar dentro de las prisiones o algunos de los programas de intervención social que se han venido desarrollan-

do (Almeda, 2005a; Castillo y Ruiz, 2010; García de Cortázar, 2012; Yagüe, 2007a, 2007b). Así mismo, se han realizado algunas investigaciones parciales (Yagüe, 2012, Blázquez, 2014) relacionadas más con el ámbito científico universitario, que con un nuevo diagnóstico de los poderes públicos. No podemos dejar de afirmar que sin una evaluación seria y rigurosa no llegaremos a saber qué se hizo, cómo se hizo, qué hay que modificar, qué se puede seguir manteniendo, etcétera (Bustelo, 2004 y 2007). De ahí que, aunque no se pueda negar tajantemente que no se esté trabajando con perspectiva de género en las políticas públicas penitenciarias en España, hay que añadirle numerosos matices a esa afirmación y analizar caso por caso. Por cuanto se considera que este trabajo se debe más a que es una apuesta personal de aquellas personas que tienen que dirigir estos centros y/o de aquellos y aquellas que deben desarrollar su labor profesional dentro de los mismos, que a la creencia por parte de la autoridad gubernamental de la necesidad de trabajar con perspectiva de género.

Tras lo expuesto hasta el momento, se aboga por una modificación de los patrones de actuación en el ámbito del trabajo social mediante la introducción de la perspectiva de género en su día a día. Puesto que dicho mandato determina cómo deben hacer su trabajo. Como profesionales concienciados con la igualdad de género y la no discriminación, no deben dejar de instar a los po-

deres públicos a que sus leyes, programas y planes vengan avalados por la aplicación de los mandatos de Beijing 1995. En cualquier política pública, pero con mucha más razón en las políticas sociales, se convierte en prioritario trabajar con perspectiva de género.

Para ello, al mismo tiempo, deben mantener una apuesta clara y decidida por una formación en género que les permita detectar cuáles son los elementos que han impedido la igualdad real entre hombres y mujeres. Solo así podrán buscar mecanismos para superarlos. Se debe apoyar la inclusión de estas materias en los estudios universitarios y los postgrados que aseguren la adquisición de conocimientos, conceptos y teorías que permitan formar a profesionales en el campo del trabajo social. Rompiendo con ideas tergiversadas sobre los estudios de género y/o la formación en estas materias. Trabajar con perspectiva de género no es “atacar” al hombre o buscar mecanismos para la conseguir la superioridad de la mujer, sino precisamente lo contrario, encontrar herramientas para romper esa desigualdad intrínseca a nuestras sociedades y allanar el camino para la equidad de género.

En palabras de Kofi Anan, la igualdad de género es más que un objetivo en sí mismo. Es una condición previa para afrontar el reto de reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y la construcción de buen gobierno. En definitiva, no es sino el objetivo de cualquier trabajador(a) social.



## DOCUMENTOS

- Anónimo (2009). Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP). Recuperado de: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa\\_para\\_la\\_igualdad\\_accesible.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa_para_la_igualdad_accesible.pdf).
- Anónimo (2014). *El sistema penitenciario español*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid: Gobierno de España. Ministerio del Interior. Recuperado de: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema\\_Penitenciario\\_2014\\_Web\\_Vin\\_2.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema_Penitenciario_2014_Web_Vin_2.pdf).
- Anónimo (2014). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*. Madrid: Instituto de la Mujer; Gobierno de España. Recuperado de: <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016.pdf>.
- Anónimo (2006). *Documento Marco para la gestión de las políticas públicas locales*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Anónimo (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing + 5*. ONU Mujeres. Recuperado de [http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?v=1&d=20150120T170413](http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?v=1&d=20150120T170413)
- García de Cortázar, M<sup>a</sup> Luisa (2012). *Estudio sobre discriminación en el ámbito penitenciario: extranjeras en las prisiones españolas (2009-2012)*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estudios e Investigaciones NIPO: 685-12-021-5. Recuperado de [http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudios-linea2012/docs/Estudios\\_discriminacion\\_penitenciario\\_.pdf](http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudios-linea2012/docs/Estudios_discriminacion_penitenciario_.pdf)
- García, Prince Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco Conceptual Proyecto Regional del PNUD. América Latina Género Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. BOE núm. 239, de 05/10/1979. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23708>.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Boletín Oficial del Estado núm. 71, de 23 de marzo de 2007, páginas 12611 a 12645.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (pp. 11-31). México D. F.: Porrúa.
- Almeda, E. (2002). *Corregir y castigar. El ayer y el hoy de las cárceles de mujeres*. Barcelona: Bellaterra.
- Almeda, E. (2003). *Mujeres encarceladas*. Barcelona: Ariel.
- Almeda, E. (2005a). Pasado y presente de las cárceles femeninas en España. *Sociológica*, (6), 75-106.
- Almeda, E. (2005b). Women's Imprisonment in Spain. *Punishment and Society. The International Journal of Penology*, 7(2), 183-199.
- Alvarado Sánchez, R. (2012). *Perspectiva histórica y problemas actuales de la institución penitenciaria en España: las mujeres encarceladas toman la palabra*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Antony, C. (2007). Mujeres Invisibles. Las cárceles femeninas en América Latina. *Nueva Sociedad*, (208), 73-85.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- Báñez Tello, T. (1997). Género y Trabajo Social. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (6), 152-188.
- Bettio, F. et al. (2012). *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Brussels: European Commission.
- Blázquez, B. (2014). Las políticas activas de empleo en el ámbito penitenciario con perspectiva de género, un estudio de caso: Andalucía. En S. Delgado y N. Ortega (coords.). *Políticas Activas de Empleo. Una mirada desde Andalucía* (pp. 245-266). Granada: Ed. Biblioteca Comares de Ciencias Jurídicas. Colección Trabajo y Seguridad Social.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, M. (2007). ¿Merece la pena la evaluación? La compleja tarea de evaluar las políticas de igualdad de género: algunos problemas, algunas soluciones. En I. Diz Otero y M. Lois González (eds.). *Mujeres, instituciones y política* (pp. 227-256). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Bustelo, M. (2014). Evaluación de Políticas Públicas con perspectiva de género. En A. Alonso y M. Lois (ed.). *Ciencia Política con perspectiva de género* (pp. 189-216). Barcelona: Akal.
- Canto, M. (2004). La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México. En M. Wolf (ed.). *Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales* (DESC) (pp. 253-275). Barcelona: Icaria y Antrazyt; Relaciones Norte-Sur.
- Carrillo, E.; Tamayo, M. y Nuño, L. (2013). *La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres*

- y mujeres hacia el sistema político en España. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Castillo, J., y Ruiz, M. (2010). Mujeres extranjeras en prisiones españolas. El caso andaluz. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 68(2), 473-498.
- Correa, A. (2009). El devenir del Trabajo Social en clave de género. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkari. Revista de Servicios Sociales*, (46), 133-140.
- Cruells, M., e Igareda, N. (2005). *Mujeres, integración y prisión*. Barcelona: Aurea Editorial.
- Del Val, C., y Viedma, A. (2012). *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy* (8 edición). New Jersey: Prentice Hall.
- Falcón, L. (1977). *En el infierno: ser mujer en las cárceles de España*, Barcelona: Ediciones de Feminismo.
- Fernández, Ma. G. y Martínez, D. (2015). Bases conceptuales para construir una política pública municipal con perspectiva de género. *Entre Textos*, 7(20), 1-11. Recuperado de: <http://entretextos.leon.uia.mx/num/20/PDF/ENT20-2.pdf>
- Gálvez Muñoz, L., y Rodríguez Madroño, P. (2012). La desigualdad de Género en las crisis económicas. *Investigaciones feministas*, (2), 113-132.
- García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.
- García Valdés, C. (2002). El desarrollo del sistema penitenciario en España. Historia de una transición. *Revista de Estudios Penitenciarios*, 249, 13-20.
- González, E., y Segales, M. (2013). Women, gender equality and the economic crisis in Spain. En M. Karamessini y J. Rubery, Jill (eds.). *Women and Austerity. The economic crisis and the future for gender equality* (pp. 228-247). New York: Routledge.
- Graglia, J.E. et al. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de Políticas Públicas*. ACEP. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. *Género en el Estado. Estado del género. Ediciones de las mujeres*, 27, 55-70. Recuperado de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21666/1/29\\_la\\_equidad\\_de\\_genero\\_y\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21666/1/29_la_equidad_de_genero_y_politicas_publicas.pdf)
- Guzzetti, L. (2011). La perspectiva de género. Aportes para el ejercicio profesional, *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 2(4), 107-113. Recuperado de [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_4/pdf/13\\_Guzzetti.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_4/pdf/13_Guzzetti.pdf)
- Lagarde, M. (1996). La perspectiva de género. En M. Lagarde. *Desarrollo Humano y Democracia* (pp. 13-38). España: Horas y Horas.
- Lamas, M. (1996). La perspectiva de género. *Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE*. Recuperado de <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm>
- Lamas, M. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. *Cuicuilco*, 7(18), 1-25. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35101807>

- Leyra, B., y Pérez, A.M. (eds.) (2013). Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el Desarrollo: Avances, Retrocesos, Desafíos y Propuestas para una adecuada implementación. *Cuadernos de género 2*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Lombardo, E. (2004). *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lombardo, E. y León, M. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones feministas*, 5, 13-35.
- Lombardo, E., y Bustelo, M. (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Valencia: Cátedra.
- Mapelli Caffarena, B., Herrera Moreno, M., y Sordi Stock, B. (2013). La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: una visión andaluz. *Estudios Penales y Criminológicos*, (33), 59-95.
- Paleo, N., y Alonso, A. (2015). ¿Es únicamente una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España. *Revista de Investigaciones Feministas*, 5, 36-68.
- Pastor Abadalejo, G. (ed.) (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez, M. (coord.) (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada.
- Peterson, E., López, S., y Platero, R. (2014). Políticas Públicas. En A. Alonso y M. Lois (ed.). *Ciencia Política con perspectiva de género* (pp. 161-188). Barcelona: Akal.
- Proyecto MIP. Mujeres, Integración y Prisión. (2006). *Mujeres presas en el marco penal, penitenciario y postpenitenciario*. Barcelona: Surt- Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos.
- Ramos, I., y Blázquez, B. (2010). *La mujer en la cárcel: historia jurídica y políticas penitenciarias en España*. Córdoba: Diputación de Córdoba.
- Salazar Vargas, C. (s/f). *Análisis de Políticas públicas*. Recuperado de [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C_Salazar.pdf)
- Sánchez Mejorada, C. (2008). Las políticas públicas con perspectiva de género: ¿moda, asistencia social o política pública para lograr la equidad? En S. Bolos (coord.). *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía* (pp. 215-245). México DF: Universidad Iberoamericana.
- Scott, J.W. (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En J. Amelang y M. Nash (comp.). *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 23-58). Barcelona: Ed. Alfons el Magnanim.
- Sierra Rodríguez, J. (2011). *Manual de Políticas Públicas Penitenciarias*. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- Subirats, J., Varone, F., y Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Valiente, C. (1994). El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994. *Working Paper 1994/58*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Yagüe, C. (2007a). *Madres en prisión. Historia de las cárceles de las mujeres a través*



*de su vertiente maternal*. Granada: Comares.

Yagüe, C. (2007b). Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas. *Revista Española de Investigación Criminalística*, (5), 1-24. Recuperado de: <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano5-2007/a52007art4.pdf>

Yagüe, C. (2012). Políticas de Género y prisión en España. En C. del Val Cid y A. Viedma Rojas (coord.). *Condenadas desigualdad: sistema de indicadores de discriminación penitenciaria* (pp. 19-60). Icaria Editorial.

Yagüe, C., y Cabello, M.I. (2005). Mujeres jóvenes en prisión. *Revista de Estudios de la Juventud*, (69), 30-48.